

# 調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：內政部。

參、案由：為遊說法明定，遊說者意圖影響法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而直接向遊說者表達意見之前，應作申請登記；被遊說者於接受遊說後7日內，應通知所屬機關予以登記。惟據內政部統計資料（97年8月8日至109年6月底止），遊說法施行近12年來，中央及地方各機關受理之遊說申請登記案件總計僅424件，未能反映實際遊說情形，備受各界質疑。究遊說法在中央及地方的立法機關與行政機關執行成效不彰原因為何？遊說者、被遊說者及其所屬機關於辦理遊說相關登記時，面臨哪些困境？主管機關內政部多年來是否積極推動該法，以落實「防止不當利益輸送，確保民主參與」之立法目的？均有待進一步檢討之必要案。

肆、調查依據：本院109年8月13日院台調壹字第1090800142號函，並派調查官兼調查主任董樂群協助調查。

伍、調查重點：

- 一、遊說法之立法緣起、立法意旨、制定及公布施行經過。
- 二、目前世界各國已有制定遊說法相關法令之國家？我國遊說法參考先進國家立法例情形。
- 三、遊說法關於遊說之定義？與人民或團體依其他法令所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表意行為如何區分？
- 四、遊說法關於遊說之定義、規範對象、遊說者身分、資

格限制、旋轉門條款、遊說禁止、申請登記、變更與終止登記、資料公開與保存及罰則等相關規定？與美、加兩國立法有何差異？

五、遊說法公布施行迄今，中央及地方各機關受理之遊說申請登記案件？是否反映實際遊說情形？與同時間美、加二國受理遊說申請登記案件數之比較。

六、司法改革國是會議有關遊說法施行情形之檢討及建議？

七、主管機關後續因應對策及具體修法規劃。

陸、調查事實：

根據內政部統計資料，遊說法施行近12年來（民國【下同】97年8月8日至109年6月底止），中央及地方各機關受理之遊說申請登記案件總計僅424件，且案件數逐年減少，似未能反映實際遊說情形，其實施成效備受各界質疑。爰為釐清事實全貌，經分函法務部、內政部請就案關要項詳予查復，並檢附佐證資料供參；另請本院財產申報處協助提供相關補充說明；又分於110年2月3日、同年3月3日舉辦兩場專家學者座談會；嗣於同年5月21日約詢內政部民政司林清淇司長及相關業管人員，全案業經調查竣事，茲綜整調查事實臚列如下：

一、法務部查復說明<sup>1</sup>：

（一）遊說法之立法緣起及立法意旨：

1、遊說法之研擬，緣於81年法務部赴立法院法制委員會報告「法務部政風司及各級政府政風機構之設置及其人員之配置情形」時，出席委員提出質詢，認為避免金權政治氾濫，澄清吏治，除「公職人員產申報法」外，尚應制定「利益團體遊說法」、「政治獻金規範法」等相關法律，以建立完

---

<sup>1</sup> 法務部109年9月11日法制字第10902514310號函。

整之陽光法案體系。

- 2、遊說法之立法意旨，係考量於多元、開放之社會，個人或團體以遊說方式表達其對於政策、議案或法令之意見，使立法或行政機關制定或提出對其有利之法案或政策，為民主國家運作之常態。為建立遊說活動之合理規範，使遊說得以在公開、透明的程序下進行，保障人民表達意見之自由，以引導遊說活動納入正軌發揮正面功能，同時避免部分個人或團體壟斷意見表達管道並杜絕不法關說，爰研擬制定遊說法。遊說法之制定，與行政程序法、檔案法、立法委員行為法、公職人員財產申報法、政治獻金法、公職人員利益衝突迴避法及政府資訊公開法等，均係健全陽光法案體系之具體表現，有助於確保民眾權益，建立廉能政府。

(二)遊說法之制定及公布施行經過：

- 1、為研擬制定「遊說法」，依行政院於89年1月10日召集法務部協商結果，行政院院長指示遊說法草案(下稱本草案)之法制作業草擬部分由法務部主稿，惟遊說法之主管機關為內政部，法務部係以「法律事務主管機關」之立場代內政部研擬。嗣經行政院89年2月3日第2667次會議決議通過本草案第3條，明定遊說法之主管機關為內政部。行政院秘書長另以89年2月14日台89內字第04229號函所載院長提示事項，明確指示本草案送請立法院審議後，主管機關內政部應與立法委員加強溝通協調，行政院89年7月12日台89法字第20964號函核定之「掃除黑金行動方案」，亦指示「制定」遊說法之主辦機關為內政部，法務部為協辦機關。行政院秘書長又以90年4月27日台

90內字第021185號函指示，有關制定遊說法之任務分工，內政部應與法務部密切協調聯繫，共同推動遊說法之立法工作。

- 2、法務部奉行政院指示草擬遊說法草案，於89年1月24日將該草案報行政院審查，經行政院於89年2月3日第2667次會議決議通過後送立法院審議，立法院第4屆委員任期屆滿，未能完成審議。
- 3、法務部爰就草案條文再邀內政部等相關機關多次研議整理，送請內政部研議確認無其他修正意見後，於91年6月17日重行報請行政院審查，行政院於92年7月23日第2849次會議決議通過後，再行函請立法院審議，立法院第5屆委員任期屆滿，猶未能完成審議。
- 4、法務部於94年2月3日就再為整理後之草案條文報行政院審查，行政院於94年7月13日第2948次會議通過後，以94年7月14日院臺秘字第0940087966號函送請立法院審議。
- 5、依94年5月16日立法院第6屆第1會期法制、內政及民族、司法委員會第1次聯席會議決議，請法務部與內政部舉辦北、中、南三場公聽會，並將結果送聯席會，作為審查法案之參考，法務部即邀集立法委員、內政部等相關機關代表、學術界代表及利益團體等，於94年8月5日、9日及12日分別於高雄、臺中及臺北辦理「遊說法草案南區公聽會」、「遊說法草案中區公聽會」、「遊說法草案北區公聽會」3場公聽會，並於94年9月16日將上開公聽會相關會議紀錄函送立法院法制、內政及民族、司法委員會及相關委員參考。
- 6、95年3月16日立法院第6屆第3會期法制、內政及民族、司法委員會第1次聯席會議決議，請內政部

會同法務部參酌委員發言意見，綜合各草案版本規定，擬具對案條文送聯席會，法務部於95年5月10日檢送「遊說法草案立法院法制、內政及民族、司法委員會聯席審查會議與會委員意見回應研處建議意見」予內政部，內政部則參考法務部上開意見，於95年5月24日檢送回應研處建議意見供立法院法制、內政及民族、司法三委員會聯席會參考。遊說法草案於當時除行政院版草案外，尚有林委員重謨、羅委員志明、國民黨黨團、台聯黨黨團、趙委員永清、蔡委員錦隆等提案版本於立法院審議。嗣於96年7月20日立法院第6屆第5會期第1次臨時會第2次會議通過，並經總統以96年8月8日華總一義字第09600101841號令公布（於公布後1年施行）。

(三)目前世界各國已有制定遊說法相關法令之國家：

我國於94年草擬遊說法時，世界上僅有美國及加拿大有遊說法之立法例，其他國家或採分散立法之方式，於特定法規內明定與遊說相關之條文，且通常為國會之相關規範，對行政機關作遊說規範的情形較少。

(四)我國遊說法參考先進國家之立法例情形：

1、法務部草擬遊說法草案時，業參考美國及加拿大有關遊說法之立法體例，二者規範之內涵及精神相似，不同之處主要在於：加拿大設有專責機構負責遊說行為登記及管理，並定期向其國會彙報；而美國1995年制定之「遊說公開法」，由參、眾兩院秘書處承辦相關行政監督事務，並由其制定行政監督方面之相關規則，遇有執行方面的處罰問題時，須透過哥倫比亞特區檢察官之機制為之。是我國遊說法草案主要參考美國「遊說公開

法」之相關立法。

- 2、美國遊說法制源於公元（下同）1938年的「外國代理人登記法」。美國又於1946年制定「聯邦遊說管理法」，主要規範對象是專業遊說人，遊說對象是國會議員，揭露遊說之主體、影響之議案、遊說之花費及收入等，惟學者專家、政府官員等均認為該法並未澈底落實。隨著各界對於陽光法案的需求日益升高，美國國會又於1995年通過「遊說公開法」，對專業遊說人、遊說雇主、遊說團體、遊說組織、遊說接觸等為更周延之規範，且將被遊說者之範圍擴張及於絕大多數的聯邦政府官員，並明定專業遊說人之登記、申報及罰則之相關規範，專業遊說人應於首次進行遊說或受僱進行遊說後之45日內到美國參、眾兩院秘書處登記，且每年7月1日或1月1日起45日內，或終止遊說時，均應向前揭秘書處申報，如有違反，則應處罰鍰。

(五)我國遊說法與美國、加拿大類似立法內容差異之處：

因我國政治制度及社會文化背景與美國並不相同，且當時亦無以遊說為業之「專業遊說人」，是行政院版本之遊說法草案，係以美國立法例為基礎，並配合我國國情調整規範內容，對遊說、遊說者及被遊說者等之內涵及範圍均為明確界定。首先，有關遊說人部分，我國規範對象不限於專業遊說人，一般人民亦可進行遊說，且在專業遊說人之規範上，則透過適度之資格限制，希望對我國專業遊說人之發展發揮引導作用。其次，被遊說人部分，其範圍不僅限於民意代表，尚包括政府機關一定層級以上之人，且考量遊說行為之社會成本顯較請願、陳情等一般意見表達行為更高，其範圍又較美國法

稍作限縮。另考量遊說法作為陽光法案之一環，於可能有利益迴避問題之情況中，也明定特定類別之被遊說者於離職後，一定期間內不得對原服務機關進行遊說。此外，考量我國特殊之政治情勢，又參考政治獻金法之體例，規定大陸地區人民、香港或澳門居民、法人、團體等不得進行遊說。

(六) 有關遊說法之主管機關為內政部，何以該法之草案係由法務部代擬？此種法案研擬機關與主管機關不同之現象，會否影響該法可執行性之說明：

1、查遊說法之立法目的，係為使遊說活動遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，保障民眾表達意見之自由，依遊說法第2條第1項規定遊說係「指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。」其本質為公民參政事務之一，依內政部組織法第10條及內政部處務規程第12條第2款規定，內政部民政司職司公民參政業務，該司並下設公民參政科，故內政部擔任遊說法之主管機關，實屬責無旁貸。其次，遊說法規範之遊說行為，與請託、關說等涉及具體事件之貪瀆或不法行為迥然不同，若由政風機構之主管機關主管遊說事務，對外亦使外界產生遊說行為可能涉及貪瀆不法之聯想，非但與遊說法鼓勵公民參政之規範意旨不符，且可能使本來欲循正當程序對法令、政策或議案表達意見之人有所顧忌，而無法發揮引導遊說活動正常發展之良法美意，故法務部不適宜擔任遊說法之主管機關，僅於法案草擬階段提供法制作業之協助。

2、次查行政院指示法務部代內政部草擬本草案，僅係考量法務部為法律事務之主管機關，得於本草案之法制作業草擬階段提供協助，且本草案自草擬之初，內政部均依行政院之指示，以遊說法主管機關之立場積極參與相關意見蒐集及草案研商過程，並與法務部密切聯繫、充分表達相關意見，於法務部完成草擬後，內政部即接續與立法委員溝通，主責推動後續立法程序。是內政部不僅最能深刻認識遊說法落實公民參政事務之精神，且從法制作業之草擬、立法之推動到後續執行過程中亦全程參與，法務部因認為尚難以本草案非內政部主稿，而認有損遊說法之可執行性。

二、我國遊說法關於遊說之定義？與人民或團體依其他法令所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表意行為之區分：

(一)依本法第2條第1項規定，本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。

(二)另有關申請、請願、陳情、陳述意見之定義依序說明如下：

1、申請：散見於各行政法規，凡依法有權利者，皆可提出申請。

2、請願：依請願法第2條規定，人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。

3、陳情：依行政程序法第168條規定，人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。

4、陳述意見：依行政程序法第39條及第102條規定，行政機關基於調查事實及證據之必要，或作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，得以書面通知相關之人或處分相對人陳述意見。

(三)參酌前開規定，除申請係分散規定於各行政法規，無特定形式外，遊說與請願、陳情、陳述意見，依其法源依據、定義、提出主體、實施對象、標的及程序，可區別如下表1：

名稱	依據	定義	提出主體	實施對象	標的	程序
遊說	遊說法第2條第1項	遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。	依遊說法第2條第2項所定遊說者	依遊說法第2條第3項所定被遊說者	法令、政策或議案。	向被遊說人所屬機關申請登記，經許可始得遊說。
請願	請願法第2條	人民對國家政策、公共利益或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。	人民	職權所屬之民意機關或主管行政機關	國家政策、公共利益或其權益之維護。	應備具請願書
陳情	行政程序法第168條	人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，得向主管機關陳情。	人民	主管機關	行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護。	以書面或言詞為之，以言詞為之者，受理機關應作成紀錄。
陳述意見	行政程序法第39條、第	行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。	行政機關以書面通知	行政機關	於陳述意見通知書或公告中	人民自行提出或由行政機關

102 條	行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。	相 關 之 人 行 政 處 分 之 相 對 人		記載詢問 之事項	通知其提出，其陳述得以書面或言詞為之。
-------	--	-------------------------------------	--	-------------	---------------------

資料來源：內政部整理

### 三、內政部第一次查復說明<sup>2</sup>：

#### (一)遊說法之立法緣起及立法意旨：

1、遊說法（以下簡稱本法）之研擬，內政部卷查相關資料如下：緣於法務部81年10月14日赴立法院法制委員會報告「法務部政風司及各級政府政風機構之設置及其人員之配置情形」時，立法委員相繼提出質詢，咸稱為避免金權政治氾濫，除「公職人員財產申報法」外，尚應制定「利益團體遊說法」、「政治獻金規範法」等法律，以建立完整之陽光法案體系。嗣後由內政部負責研擬「政治獻金法」草案；遊說法部分，法務部81年11月9日函報行政院，因事涉整體性考量，建議由內政部研議「利益團體遊說法」制定之可行性及必要性。嗣後內政部依行政院指示於81年12月23日擬具研析意見報院。並奉前院長連戰82年3月4日第2321次會議提示成立專案小組，針對遊說法制定之必要性及可行性進行研析，82年8月27檢送「利益團體遊說法制定之研析意見」函報行政院，建議行政院對遊說法之主管機關予以釐清。

2、行政院82年11月11日將該案交法務部，請該部本於行政院法律事務主管機關立場擬具體意見報

<sup>2</sup> 內政部109年9月22日台內民字第1090133901號函。

院，法務部82年12月23日送「『利益團體遊說法』立法之必要性、可行性及立法方式之初步研析意見報院。行政院83年1月24日請法務部邀集有關機關及專家學者共同研商，再加研酌，該部後續之研議資料，內政部查無相關檔卷。其後法務部研擬草案於89年1月25日報院，行政院於89年2月8日核轉立法院審議。

- 3、至有關遊說法之立法意旨，依上開法務部報經行政院核轉立法院審議之草案第1條，係為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與。

(二)遊說法制定及公布施行之經過：

- 1、本法草案係由法務部研擬，曾報經行政院於89年2月8日及92年8月20日2度核轉立法院審議，惟於第4屆及第5屆立法院會期內，皆未能完成立法程序。第6屆立法院會期，法務部重整草案後再次報經行政院核轉立法院審議，歷經95年3月16日、11月16日、12月6日3次委員會審查，另立法院審查期間，法務部並於94年8月5日、8月9日、8月12日分區辦理3場次公聽會廣納各界意見。嗣經立法院96年1月5日、1月15日、5月3日、7月17日召開4次黨團協商後，於96年7月20日經立法院三讀通過，並附帶決議如下：

- (1) 行政院就監察院執行本法而新增之業務應給予必要之員額及經費並請監察院儘速提案修正監察院組織法；以配合辦理。
- (2) 對於各級民意代表受到人民請託及陳情，以致影響政府法令及政策之情形者，宜否為本法所之遊說，請內政部會同法務部於本法施行後半年內提出具體結論，俾供修法之參考。

(3) 各級政府機關應於本法施行前，指定專責受理遊說登記之單位或人員並公告之。

2、本法奉總統96年8月8日公布，鑑於當時遊說規範係國內嶄新之制度，於民主先進國家亦不多見，為使政府機關及國人有充分時間瞭解及因應，降低施行上之困難，定有1年緩衝期，於97年8月8日施行。

(三) 目前世界各國制定遊說法相關法令之國家，我國遊說法參考先進國家之立法例情形：

1、我國係繼美國「誠實領袖與透明政府法」、加拿大「遊說法」、波蘭「遊說法」之後，第4個以專法規範遊說的國家，另如歐盟與德國等國僅訂出簡明的規範，其餘則留待民主自律。

2、依法務部89年2月8日及92年8月20日報經行政院核轉立法院之遊說法草案說明，該部研擬之本法草案係參考當時美國及加拿大之立法例，並斟酌我國之國情與民眾需要制定。另依內政部98年委託楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案，本法有關登記要件為法令、政策或議案，並得以口頭或書面方式為之、規範對象包含民意代表及行政官員、旋轉門條款、變更及終止登記，以及資料保存等項，均與前開國家規範精神相近。

3、另依法務部89年2月8日及92年8月20日之遊說法草案說明，本法雖參考美國及加拿大規範，惟為顧及與適應我國國情與文化，於各層面皆作考量，故在遊說之定義、登記要件、規範對象、遊說者身分、資格限制、人數限制、旋轉門條款、變更及終止登記、資料公開保存及罰則等，均與美、加立法有所歧異，其規範差異之處如下表2。

表 2、我國與美國、加拿大遊說規範之比較

國別 項目	我國	美國	加拿大
立法目的	建立公開透明遊說程序、防止不當利益輸送、確保民主政治參與。	1. 代議政府有責任讓人民知曉有哪些人利用受雇遊說者在影響政府決策。 2. 釐清既有遊說規範不明之處。 3. 有效揭露受雇遊說者企圖影響政府決策將有助於人民對政府的信心。	1. 保障政府的公開與自由接觸。 2. 遊說官員為合法活動。 3. 官員及公眾應該知曉誰在進行影響政府決策。 4. 要求受雇遊說者登記不應阻礙與政府公開自由之接觸。
登記要件	遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關，對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其所指定之人表達意見之行為。	任何以口頭或書面方式，與立法、行政部門間，為了法令、政策或參議院人事同意權等之接觸。	1. 與政策有關之意思表達。 2. <u>政府徵詢遊說者陳述意見亦須登記。</u>
規範對象	1. 總統、副總統。 2. 各級民意代表。 3. 直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長。 4. 政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定人員。	立法部門(包含議員個人、助理及委員會幕僚等)、行政部門(一定職級與薪資支付級數者)。	立法部門(包含幕僚)，及行政部門高級首長(兩者皆排除省級以下層級之適用)。
遊說登記	進行遊說前，向被遊說者所屬機關申請登記。	首次遊說接觸或受雇進行遊說後 45 日內，向參眾議院秘書處登記。	開始遊說 10 天內，向註冊官提出申報。
遊說者	無時間比例等規定。	3 個月以上之時間，花費其工作時數 20% 以上，進	1. 受雇影響政策者。 2. 遊說占工作 20% 以上。

		行受有酬勞之遊說活動者。	
遊說限制	自然人、法人、人民團體等，與欲遊說之政策、議案或法令無關者，不得遊說。民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。	無	無
資格限制	犯內亂或外患罪貪污治罪條例、組織犯罪防制條例、詐欺、侵占或背信等罪，經判刑確定未受緩刑宣告者。	無	無
人數限制	法人或團體，應指派代表，人數不得逾 10 人。	無	無
旋轉門條款	除民意代表外，被遊說者於離職後 3 年內，不得向其離職前 5 年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。	參議院 2 年。 眾議院 1 年。	離職後 5 年。
變更登記	事實變更之日起 5 日內。	在半年報告內。	變動或得知後之 30 日內。
終止登記	遊說終止後 10 日內。	1. 不再受原客戶委託從事遊說活動時。 2. 不再參與對某一客戶任一額外之遊說活動時。	完成或終止遊說活動之後 30 日內。
資料公開	按季公開於電信網路或刊登政府公報或其	上網提供民眾閱覽，可與其他相關資料聯結。	完全公開網路查閱。

	它出版品。		
遊說報告	每季/被遊說者所屬機關。	季報/國會秘書處。	月報/註冊局。
資料保存	5年	6年	10年
罰責	最高新臺幣 250 萬元以下之罰鍰，另不免除依其他法律所應負之法律責任。	20 萬美金以下，並處以 5 年以下有期徒刑。	5 萬加幣/6 個月徒刑(非公訴)。 20 萬加幣/2 年徒刑/2 年不得執業(公訴)。

資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁79-80)。

(四)內政部為遊說法之主管機關，惟該法草案係由法務部代擬，此種法案研擬機關與主管機關不同之現象，會否影響該法之執行性之說明：

- 1、本法相關研擬歷程如前述，由法務部研擬，該部報請行政院審議草案版本逕將該法之主管機關列為內政部，有關本法之主管機關爭議，長期以來內政部與法務部意見不同，內政部基於法務部對立法旨趣及制度規劃該部知之最詳、本法執行宜由具有調查權之機關以達成杜絕黑金政治及防止利益輸送之立法目的、本法執行者多為政風人員，由內政部主管恐混亂指揮體系，以及肅貪業務、請託關說已由法務部主管，一併掌理遊說可收事權統一之效等理由，認為本法主管機關應為法務部或監察院為之。惟其後由行政院前政務委員葉俊榮協調由內政部擔任主管機關。
- 2、內政部作為本法主管機關，已研訂「遊說法施行細則」及「遊說登記及財務收支報表簿冊閱覽實施及收費辦法」2項子法及設計遊說相關書表，規劃配套措施如申請增列「遊說業」專屬代碼、擬具遊說應注意事項及函文範例供各機關參考，辦

理宣導工作如宣導說明會、製播遊說宣導短片及廣播帶、編印遊說法宣導海報及遊說法問答手冊，並設置資訊專區等，積極推動法令宣導措施，就上開宣導、輔導業務之運作，目前執行尚無窒礙。另針對外界所提本法施行成效不彰意見，內政部將於徵詢各界意見後，配合辦理後續修法檢討事宜。

(五)遊說法公布施行至109年7月底止，該法第2條第3項各款被遊說者（總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣【市】政府、鄉【鎮、市】公所正、副首長、政務人員）受理遊說案件之統計情形，如下表<sup>3</sup>：

表3、各機關被遊說者受理遊說案件之統計表

機關	被遊說者	受理遊說件數	
總統府	總統、副總統	10	
立法院	中央民意代表	320	
臺北市議會	地方民意代表	6	7
高雄縣議會(99.12.25 改制前)		1	
臺中市政府	直轄市政府正、副首長	4	5
臺南市政府		1	
臺中市政府(99.12.25 改制前)	各縣(市)政府正、副首長	2	4
臺中縣政府(99.12.25 改制前)		1	
高雄縣政府(99.12.25 改制前)		1	
行政院	政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定人員	11	81
考試院		6	
內政部		25	
國防部		5	

<sup>3</sup> 內政部以往並未請各機關對於「法令」、「政策」或「議案」予以分類報送該部，故無相關統計數據。

財政部		3	
教育部		4	
法務部		3	
經濟部		1	
行政院公共工程委員會		2	
銓敘部		2	
行政院環境保護署		1	
行政院國軍退除役官兵輔導委員會		1	
國家通訊傳播委員會		1	
金融監督管理委員會		1	
考選部		1	
臺北市政府都市發展局		4	
行政院經濟建設委員會(103.1.22組改前)		5	
行政院衛生署(102.7.23組改前)		3	
其他:前行政院新聞局		2	
總計		427	

資料來源：內政部

(六)我國遊說法關於受委託進行遊說者之規定：

遊說法第4條第2項規定，關於受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。其立法意旨為何？前述向主管機關備案之自然人及營利法人各有若干？此項規定有無不當限制人民受委託進行遊說之權利？內政部有無修法予以放寬之規劃之說明：

- 1、有關遊說法第4條第2項所定受委託遊說者之積極資格：

依法務部94年7月14日報經行政院核轉立法

院審議草案說明，係鑑於受委託進行遊說者與非受委託進行遊說者所著眼之利益及方向尚有不同，參諸美國、加拿大之立法體例，其受委託進行遊說者均極為專業，為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質政策參與效果，爰將受委託遊說者限於一定資格範圍。復依一般社會認知，專門職業及技術高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，將其明定為得受委託進行遊說者之一，符合社會正常之期待，及委託人之利益，亦有助於引導遊說專業化。另參以外國立法例，以遊說為業之公司係遊說法規範之主要對象，我國於遊說法制定前雖無此行業，為引導遊說專業化，爰明定章程列有遊說業務之營利法人，亦得受委託進行遊說。

2、目前經內政部備案之受委託遊說者共計有15位自然人及16個營利法人。

3、至有關受委託遊說者之資格規定，是否不當限制受委託進行遊說者權利1節，查本法第4條第2項規定，受委託進行遊說者以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程載有遊說業務之營利法人，並向內政部備案者為限，均係符合上述遊說專業化之立法意旨，並無不當，該部對此未有修法規劃。

4、美國、加拿大受託進行遊說者資格相關規範：

我國受委託遊說者資格規定，係參考美國、加拿大立法例，因應國情需要予以調整，分述如下：

(1) 美國

〈1〉遊說者資格：係指個人受雇於特定的客戶並提供一次以上的遊說接觸而獲得財物或其他

報酬。但是在3個月內花費在遊說活動上的時間不及百分之二十者，不在此限<sup>4</sup>。

〈2〉受委託遊說者數量：經查美國參、眾兩院秘書處之網站，僅眾議院秘書處有公開遊說登記資訊，依該處公開資料，截至109年8月31日止，遊說者（專職遊說者及遊說公司）計有4,795個<sup>5</sup>。

(2) 加拿大

〈1〉遊說者資格：遊說者包含諮詢遊說者、企業內部遊說者、協會內部遊說者。其中諮詢遊說者係指代表任何人或組織支領酬勞從事遊說工作；企業與協會內部遊說者係指營利事業與非營利團體所僱用的編制內專職遊說者，只要工時百分之二十以上投入遊說，便應註冊為遊說者<sup>6</sup>。

〈2〉受委託遊說者數量：依加拿大遊說登記管理專署網站公開之遊說登記資訊，截至109年8月31日止，目前有效註冊之遊說者共有3,948個<sup>7</sup>。

(七)我國遊說法關於被遊說者之規定：

1、遊說法第4條第3項規定關於被遊說者界定範圍之立法意旨及各類人員數量：

依法務部94年7月14日報經行政院核轉立法院審議草案說明，遊說標的為法令、政策及議案，

<sup>4</sup> 資料來源：內政部出國考察報告，戴淑篁，「美國遊說制度與實務運作考察報告」（2009；頁15）。

<sup>5</sup> 美國眾議院秘書處。遊說公開專區遊說者註冊查詢。109年8月31日取自<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lookup.asp>。

<sup>6</sup> 資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁48-49)。

<sup>7</sup> 資料來源：加拿大遊說專署。109年8月31日取自<https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/occl/lrs/do/guest?lang=eng>。

其範圍涉屬政治性之決策層面，復考量遊說制度於我國乃初步實施，為免被遊說者範圍過廣，影響遊說制度之推動，爰本法所稱被遊說者係以總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長及依照政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員為限。其各類人數統計如下：

- (1) 總統、副總統：2人。
- (2) 各級民意代表：3,173人<sup>8</sup>。
- (3) 直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長：457人。
- (4) 依照政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員：包括依憲法規定由總統任命之人員、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員、依憲法定由行政院院長提請總統任命之人員、前3款以外之特任、特派人員或其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任12職等以上之人員。因涉各機關組織法規，內政部尚無相關統計數據。

2、美國、加拿大有關被遊說者之規定簡述如下：

- (1) 美國：總統、副總統、行政官員、國會議員、委員會助理、個人助理、軍人、政黨官員<sup>9</sup>。
- (2) 加拿大：只有《指定公職名單》上的公職才受約束，包括立法部門（包含幕僚），及行政部門高級首長（兩者皆排除省級以下層級之適用）

<sup>10</sup>。

---

<sup>8</sup> 資料來源：中央選舉委員會。選舉資料庫。109年8月31日取自 <https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp>。

<sup>9</sup> 資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁34)。

<sup>10</sup> 資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比

3、內政部擬修法放寬被遊說者範圍之規劃：

基於「民意代表助理」具有協助民意代表擬定及過濾法案之職能，有接受遊說法案之可能，另「中央部會二級機關之首長」，對於職掌內法令、政策亦具有一定之影響力，內政部擬議中之遊說法部分條文修正草案，增列上開人員為本法規範之被遊說者，並將於109年9月22日邀集有關機關召開座談會，凝聚修法共識。

(八)遊說法第13條規定，遊說者應逐案備具**申請書**，載明相關事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關**申請登記**：

1、違反本條規定之法律效果：

依遊說法第13條第1項規定，遊說者應逐案備具申請書，載明遊說登記事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記。本法第15條第2項並規定，對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。依前開規定，我國遊說制度採事前登記制，對於遊說者未於進行遊說前向被遊說者所屬機關登記，雖無處罰規定，惟經通知限期補行登記，屆期未登記者，則依本法第23條第2款規定，處新臺幣（下同）10萬元以上50萬元以下罰鍰。

2、上開規定是否因此降低遊說者誠實申請登記之意願？內政部有無修法簡化之規劃：

(1) 本法第13條第1項規定，遊說者應於進行遊說前提出申請登記，係考量本法針對遊說者、被遊說者、遊說標的、不得遊說事項等，均訂有

限制規定，遊說者完成登記後，被遊說者所屬機關始得據以審核是否符合遊說法規範。前開遊說登記事項，應不致影響遊說者誠實申請登記之意願。

- (2) 又如採事後登記制，被遊說者及其所屬機關無從判斷遊說者及其遊說行為是否合乎本法規定，將使前開限制規定形同具文。
- (3) 內政部研擬中之遊說法部分條文修正草案，係朝更加簡化遊說登記事項之方向修正，並將於109年9月22日該部召開之座談會，持續蒐集相關簡化修正意見。

3、美國、加拿大之遊說登記規定簡述如下：

- (1) 美國：遊說者在被聘僱後45天之內，或與被遊說者第一次接觸後45天之內，須向參、眾兩院秘書處登記。但遊說者所為遊說之全部收入不超過2千5百美元或遊說支出不超過1萬美元者，則免予登記<sup>11</sup>。
- (2) 加拿大：諮詢遊說者必須在每次接觸官員後的10天內向遊說管理專署進行登錄，企業內部遊說者與協會內部遊說者則是每半年提報1次<sup>12</sup>。

(九)關於被遊說者所屬機關受理遊說登記情形：

- 1、遊說法第14條規定，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。基於請託、關說之登錄查察係屬政風單位業管，又遊說法屬陽光法案之一環，亦與廉政息息相關，故內政部認為遊說專責單位以指定政風單位擔任較為適宜，

---

<sup>11</sup> 資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁27-28)。

<sup>12</sup> 資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁59-60)。

惟仍尊重各機關業務協調結果。至是否交由專人專責或可兼辦，則可由各機關視業務分工情形而定。

- 2、依據各機關函報內政部之遊說專責單位及人員聯絡資料，中央及地方行政機關絕大多數係指定政風單位為遊說專責單位，少數機關指定秘書、人事、其他幕僚或業務單位；另地方立法機關無政風單位，多指定法制單位為專責單位。
  - 3、至美國受理遊說登記及申報之機關為參、眾兩院秘書處；加拿大則為直屬國會之遊說管理專署。
- (十)關於遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並向被遊說者所屬機關申報部分：
- 1、遊說法第17條規定，遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年5月31日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報。遊說者應將據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，保管5年。
  - 2、查法務部94年7月14日報經行政院核轉立法院審議之本法第17條申報財務收支情形立法說明，係為防止不當利益輸送，爰規範將財務收支情形編列報表，並依規定期限向被遊說者所屬機關申報，俾利遊說公開、透明之目的達成；至於據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，固不須申報，惟應保管5年。上開規定業考量遊說資料申報之便捷性，僅規範申報財務報表，無須檢附收支帳冊，因此，不致降低遊說者申報意願，目前尚無放寬或簡化之規劃。
  - 3、另查美國誠實領袖與透明政府法規定，遊說報告之內容應包含各項收支，惟6個月內遊說收益不滿2千5百美元者，以及6個月內遊說花費不滿1萬

美元者有免除報告之規定<sup>13</sup>。加拿大遊說法則無財務登記之相關規定<sup>14</sup>。

- 4、目前遊說者申請登記資料、遊說者之財務收支報表資料，均留存於被遊說者所屬機關，該所屬機關並應逐案將申請遊說登記個案及其財務收支報表公開於該機關遊說專區網站。至於遊說者財務收支帳冊則由遊說者自行保管。目前各機關逐月報送內政部資料為「遊說案件受理情形調查表」，係各機關受理申請遊說案件之統計表。內政部目前未針對被遊說者所屬機關之登記、申報情形及遊說者之財務收支帳冊辦理業務檢查。

(十一)有關遊說法規定被遊說者所屬機關應將遊說相關事項公開部分：

- 1、遊說法第18條規定，被遊說者所屬機關應將遊說申請登記事項及遊說者所申報使用於遊說之財務收支報表列冊保管，並按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。上開規定立法意旨係為貫徹遊說行為透明化，俾利遊說公開、透明目的之達成，同時滿足民眾知的權利，且公開之資料僅為財務收支報表，未包含收支帳冊。另查立法院遊說專區遊說個案之資料（108-109年度），該年度遊說個案財務收支報表收支情形均為0，據此，應無降低遊說者申報之意願疑慮。目前有受理遊說登記案件之機關，均有建置公開網站並放置遊說個案之財務收支報表，內政部目前並無對受理遊說機關辦理業務檢查。

---

<sup>13</sup>資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁33-34)。

<sup>14</sup>資料來源：內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁59-60)。

2、美國誠實領袖與透明政府法係有規範遊說報告應在合理的時間提供給公眾查閱，並定明該報告應保存6年<sup>15</sup>；加拿大遊說法則無財務登記之相關規定。

(十二)違反遊說法之相關處罰規定及美國加拿大相關立法例：

1、本法相關處罰及其程序訂於第21條至第29條，分別針對遊說者如隱匿或未依規定登記而遊說、違反利益迴避條款、登記及財務申報不實、遊說者及被遊說者未依限辦理遊說登記等情事，處以行政罰。依我國法制體例，如個案違法遊說者除違反本法外，另符合刑法構成要件時（例如偽造文書、使公務員登載不實等），亦應依刑法規定處理。

2、美國誠實領袖與透明政府法之罰則，則就申報不實違反規定者，得處20萬美元以下罰款，可併科最高5年的有期徒刑<sup>16</sup>。加拿大遊說法除規範違反規定者屬犯罪行為，需即審判並處5萬元以下罰款；登記時，提供不實的資料亦屬犯罪，須即審判並處5萬元罰鍰或6個月以下有期徒刑。於起訴案中，判處20萬元以下罰款，或2年以下有期徒刑<sup>17</sup>。依上開美、加遊說規範，均有對於違法行為處以財產上不利處分，加拿大並規範違法遊說行為屬於犯罪行為，須經審判。

3、遊說法第29條第1項規定，違反該法之處罰，由被

---

<sup>15</sup>資料來源：美國國會圖書館<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316>

<sup>16</sup>資料來源：美國國會圖書館<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316>

<sup>17</sup>資料來源：加拿大司法部<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/page-6.html#h-339439>

遊說者所屬機關檢附具體事證，移送監察院及內政部為之，其立法意旨？該二機關是否僅能被動受理：

- (1) 依本法第29條第2項規定，監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之，其立法理由略以，為明確區分移送機關與裁罰機關之權責，爰規定移送機關應檢附具體事證；至移送機關與裁處機關，依行政程序法(如第1章第6節調查事實及證據)相關規定，本可依職權進行調查，惟為免實務仍生爭議，爰於第2項明定監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之，以期明確。因此，監察院及內政部為本法裁罰之處理，均得主動調查。
- (2) 另美國誠實領袖與透明政府法並無得主動調查相關條文，加拿大遊說法則明定登記處之倫理顧問得調查遊說者是否牴觸行為規範或違法，並有權傳喚關係人、調閱當事人的財務資料、以及調閱官方文書之權。
- (3) 內政部目前尚無主動調查之例，該部未接獲外界針對直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表以及直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長檢舉之違法遊說相關情資，如有，該部稱將主動調查。
- (4) 遊說法施行迄今，遊說者因違反本法遭受處罰之案例：
  - 〈1〉內政部前曾針對民眾未依限補行遊說登記1案進行裁罰，其個案情形略以：黃達業教授為民法第205條修正草案乙事，於98年5月12日向立法院吳清池、陳根德及謝國樑等3位委員進行遊說，因未依遊說法事前申請遊說登

記，經立法院秘書長98年5月19日函通知當事人於文到之日起7日內補行遊說登記，當事人應於98年5月26日前補行登記，惟遲至98年6月1日始向立法院辦理，立法院爰依本法規定移送內政部裁處，係首例移送裁罰案件。

〈2〉案經內政部查證結果，認當事人未依本法申請登記而進行遊說，經立法院通知限期補行登記，屆期仍未登記，違反本法第15條第2項但書規定，爰依本法第23條第2款、行政罰法第8條但書及第18條第1項、第3項規定，處5萬元罰鍰。當事人不服提起訴願，嗣經行政院以補行遊說登記期限，並非遊說法規定之法定不變期間，且原處分機關為裁罰處分前，訴願人業已於98年6月1日補行遊說登記，亦已達遊說法規定應辦理登記之目的，爰於99年3月31日作成撤銷內政部原處分之訴願決定。

〈3〉監察院尚無裁罰案例。

(十三)關於遊說法實施成效不彰之檢討及因應對策：

1、原因分析：

(1) 依本法相關規定，遊說標的為法令、政策、議案。遊說採登記制，遊說者於遊說前應備具申請書，載明法定相關事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記，依法變更、終止時並應辦理相關登記。遊說制度之落實，在於遊說者及政務人員、民意代表等被遊說者是否確實依相關規定辦理。

(2) 另我國意見表達管道多元，人民可以透過陳情、請願等其他方式來達成影響政治性決策的目的，同時政府決策過程中即會主動徵詢人民、

團體或利害關係人意見，民眾毋須另循遊說方式表達意見，亦是造成遊說案件偏低之原因。

- (3) 基於鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）公所正、副首長自遊說法施行以來均無申請登記案件，且鄉（鎮、市）層級政府多屬執行機關，較無涉國家重大法令政策之決策，爰內政部已研議將前揭人員排除被遊說者之範圍。

## 2、因應對策：

- (1) 遊說法之落實，在於遊說者及政務人員、民意代表等被遊說者是否確實依相關規定辦理，針對不諳遊說規定部分，內政部已每年辦理講習宣導，未來將再透過相關管道積極輔導，促使遊說者及被遊說者均能配合執行。

- (2) 另內政部歷來並持續透過以下方式，強化落實遊說登記制度：

〈1〉設置遊說法資訊專區：放置遊說法相關規定及問答集，並提供各式遊說書表供下載。

〈2〉印製遊說登記教學講義：提供書表的例稿及案例，以利遊說者、被遊說者及專責人員清楚掌握整套遊說流程。

〈3〉辦理遊說宣導說明會：97年至109年共辦理113場次，宣導人數11,228人，其中109年為464人；71個機關派員出席，其中39個機關並由專責人員出席。

〈4〉講習教學輔以實際案例：具體指導機關遊說專責人員面對各項情境之應變方式。

〈5〉製播宣導短片及廣播帶，印製宣導海報2千份及問答手冊7萬5千冊，以擴大宣導效果。

- (十四) 司法改革國是會議有關遊說法討論研議情形，以及內政部修法規劃進度：

- 1、司法改革國是會議針對有效打擊犯罪-檢討反貪腐法制部分，其中「民意機關與政務官之陽光透明」，於106年5月25日第三次增開會議決議將國會助理納入遊說法之規範範圍。
- 2、針對上開國是會議決議，內政部已研議將立法委員及直轄市、縣（市）議員之公費助理、立法院黨團公費助理納入被遊說者之範圍。該部為強化遊說規範，合理規範被遊說者範圍，簡化遊說申請登記事項，經綜整歷年來學者專家所提意見，針對被遊說者納入民意代表、簡化遊說申請應載明事項、裁罰機關分工、增加刑事處罰以強化遊說制度等方面，擬具「遊說法」部分條文修正草案初稿，並於109年4月13日函請監察院及法務部提供意見。
- 3、因監察院所提「增列民意代表聘用助理以及機關首長機要人員為被遊說者」、「維持遊說預估金額為遊說申請載明事項」以及「反對被遊說者之裁罰機關統一由監察院辦理」等意見仍有進一步討論必要，爰將於109年9月22日邀集監察院、立法院、法務部、銓敘部召開座談會議討論。

四、內政部函請監察院就所擬遊說法部分條文修正草案（下稱草案）表示意見，監察院（財產申報處）函復情形<sup>18</sup>：

（一）有關被遊說者之範圍：

- 1、草案第2條第3項第2款刪除「鄉（鎮、市）民代表」，並增列「立法委員、直轄市、縣（市）議員之公費助理、立法院黨團公費助理」，其中刪除「鄉（鎮、市）民代表」之理由以「自遊說法施

<sup>18</sup> 監察院109年6月30日院台申貳字第1091832074號函。

行以來均無申請登記案件」(按同條項第3款刪除「鄉(鎮、市)公所正、副首長」亦同此理由)，然此究係因未落實執法抑或確無遊說發生之可能，應予釐清以強化刪除之正當性。又增列「立法委員、直轄市、縣(市)議員之公費助理、立法院黨團公費助理」之理由以「均具有協助民意代表擬定及過濾法案之職能，有接受個人或團體遊說法案之可能」，惟民意代表聘用助理之方式不一，並非皆以公費助理聘用之，為求周延，是否應將民意代表聘用之助理一併納入規範，請貴部參酌。

2、草案第2條第3項第3款刪除「鄉(鎮、市)公所正、副首長」，建議意見同上。另機關首長之「機要人員」，與前款「立法委員、直轄市、縣(市)議員之公費助理、立法院黨團公費助理」同，亦有接受個人或團體遊說之可能，是否應納入被遊說者之範圍，請貴部研處。

3、草案第2條第3項第4款增列「職位列簡任第十三職等以上之機關首長」，監察院無意見。

(二)有關遊說申請載明事項：草案第13條第1項第1款及第2款刪除「進行遊說預估支出金額」，刪除理由以「實務上遊說者進行遊說多無花費或花費極低」，是否確有實證資料可資佐證，如否，恐遭外界質疑與事實不盡相符。又本條規定遊說申請應載明「進行遊說預估支出金額」，第17條規定應編列「財務收支報表」，於實際案件調查時可透過相互勾稽比對以認定有無異常情事，爰本條是否有修正之必要，建議貴部再予斟酌。

(三)有關違反遊說法規定之處罰：草案第21條第2款增列違反第7條外國人遊說規定、第8條大陸及港澳地區

人民不得遊說規定及第9條不正遊說規定等情事之處罰規定，監察院無意見。

(四)有關裁罰機關：草案第29條第1項將被遊說者之裁罰機關修正由監察院統一辦理，監察院認應再斟酌，理由如下：

(1) 現行條文就不同對象分由監察院及主管機關為裁罰機關之規定，尚無窒礙難行之處，此於公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法，亦有相同之設計。

(2) 由主管機關分列為被遊說者之裁罰機關，亦可避免主管機關解釋法規時，因無個案裁處經驗以致解釋不符實際狀況或有實務執行窒礙之情事發生。

(3) 爰建議裁罰機關仍以現行條文架構為基礎，中央機關具有被遊說者身分人員，即「總統、副總統、立法委員及其公費助理、立法院黨團公費助理、中央機關之政務人員」等人員由監察院裁處，其餘人員由主管機關裁處。

(4) 另草案第29條第1項第1款是否包括具有「被遊說者」身分為「遊說」之違法行為（例如立法委員為其關係人遊說），文義上似未明確，爰建議內政部斟酌法條文字，或於修正理由闡明。

(五)另內政部前於104年2月25日及6月24日召開之遊說法諮詢小組第1次及第2次會議，與會委員所提應妥善處理遊說與其他法制（例如陳情、請願）相互競合或衝突之問題，及應提高遊說登記意願等建議，均與精進遊說法執行成效相關，內政部就上開諮詢小組會議建議之研議參採結果，尚請提供監察院參考。

五、專家學者諮詢紀錄：

(一)第一次諮詢會議：

1、本次諮詢會議於110年2月3日（星期三）下午2時於本院第二會議室召開，邀請本院趙委員永清、私立文化大學政治學系楊泰順教授、私立世新大學通識中心桂宏誠教授及私立中華大學行政管理學系石振國教授等4位學者專家與會。

2、與會專家學者發言記要：

(1)石振國教授：

〈1〉依遊說法進行遊說的個人或團體須登記，目前立法院登記資料，集中在少數幾個個人或團體，例如：全國教師會等，看起來運作效果不佳。

〈2〉我運用政治學上「政策執行理論」，即透過美國學者歸納的研究來分析架構，來檢視本案遊說法所面臨問題。最初制定遊說法時，立法者應該是把「關說」跟「遊說」連結在一起，遊說有防弊功能，所以遊說法有「防止利益輸送」的立法目的。從政治學領域觀察，遊說是人民參與政治的正常管道，外國立法例是很「正常」規範。

〈3〉本案所面臨問題，範疇很難處理。過去，我曾擔任國會助理，人民找立委陳情時會提到個案，我們通常會回應，依法不能依人民意願來處理，然後人民會問為何不行，我們會轉變成通案討論修法，最後民眾會告知立委，給予政治獻金。互動可以分成3階段，前段是人民陳情、請願，後段則是政治獻金，但中段的遊說過程，很難處理。而且如果是通案性質建議，我在學校上課，會告知學生去「公共政策網路參與平臺」網站表示意見，這種

也不是遊說。換言之，我認為遊說究竟是對個案還是通案性問題，很難區分。再者，遊說行為存在與否，也很難舉證。

- 〈4〉另外問題是，被遊說者的界定範圍很廣，可能超過5,000人，特別是地方民代，遊說法把被遊說者劃定過廣。做個可能不是太貼切的比喻，這有點類似台灣豬標章的爭議，規範的是範圍較大的台灣豬，但實際上應該針對進口豬進行標示才對。政府應該逐步擴張管制，所以管制對象可以是先從立法委員，才逐漸擴及其他民代或公務員。
- 〈5〉遊說內容是法令、政策或議案等公共議題，卻要求遊說者是利害關係人，兩者似乎矛盾。民眾也無法瞭解規範實益。如果我們把管制範圍縮小，主管機關可以採集中管制方式。我們立法是想管制不法遊說者，要求登記，但經登記才會被處罰，反而會使民眾不願意登記。
- 〈6〉對機關首長而言，遊說成功與否，都沒有誘因，因為不會成為施政績效。在遊說與被遊說者方面，因為有登記才可能會被處罰，反而不想登記。而民眾不瞭解遊說法的規範實益，也不會支持。
- 〈7〉應該轉變觀念，即應該從處罰觀點轉為促成公開透明，並且建立民眾進行合法遊說的觀念。如何增加遊說合法登記的誘因，可以將合法登記的遊說，作為事後是否成立圖利罪的考量因素，那就會有登記誘因。若是公益團體的遊說，可以把它遊說內容列入立法院關係文書，增加曝光機會，也會給予公益團

體誘因去進行登記。

〈8〉我認為被遊說者應先以立委為主，再分階段實施至其他民代、公務員。主管機關採集中管制，除了立法院外，也可以考慮是監察院。遊說者的經費要公布，以受委託遊說人/團體所收受報酬為主。

〈9〉目前需要修正的，第1，是立法目的，不能不教而殺，應該要宣導民眾正確觀念，如果罰則過嚴，但實際運作卻沒有效用，就會變成僵屍法案。第2，主管機關跟適用範圍問題，若管制對象無法限縮時，可以透過後續程序不同，依中央、地方機關，依次分階段實施。我覺得要有主管機關，可以放在國會或者監察院新的單位。第3，若罰則提高，但管制方式沒落實，反而不好，應該要先讓大家習慣遊說都要登記，才來要求罰則。另外，就執行層面，例如與會者提到記錄活動軌跡，我覺得如果要瞭解委員生活軌跡，立委可能不會同意。而且立委做事風格不同，有的會在辦公室撰寫法案，有的是不在辦公室而是以其他方式提出法案，也很難紀錄軌跡。也可以讓立委選擇是否在關係文書揭露哪些利益、公益團體，委員比較會願意接受修法。而且弱勢、公益團體的說明可以出現在關係文書，也有鼓勵難以發聲的民眾參與政治的意涵。我認為用嚴格罰則處理遊說不法，很難發揮實際管制效果。

(2) 桂宏誠教授：

〈1〉書面意見：

《1》陽光法案的立法要旨--以登記和公開達

到見得到陽光的目的：

[1] 法律規範的界線：現實上，民主的決策大多受到有錢勢的個人或團體所掌控，有決策權者又可靠有錢勢者繼續得有權位，易產生資產階級民主的流弊。但是，遊說行為即使要規範，但不能給予過度的限制，以免損及人民表達需求與意見的民主原則。

[2] 以程序性規範達到公開的目的：規範的取向是遊說者和被遊說者間的遊說行為過程，藉由註冊登記與遊說者背景和遊說過程的公開，由人民自行對有權力的被遊說者檢驗與判斷其好壞，作為下次投票的參考。

《2》我國遊說實務上的問題--為何依法登記的案件數極少：

[1] 誰最不願意公開？遊說者或被遊說者：

{1} 公開遊說者的資訊，尤其是領有報酬及運用在遊說的經費，目的之一是讓社會大眾檢驗是否存在收買情形。

{2} 公開被遊說者的最主要目的，讓人民檢驗做出決策有無被收買？或是另有對價關係地成為某特定人或利益團體的代理(言)人。

[2] 誰決定是否屬進行法定的遊說行為？

沒登記也可找到有權力者遊說，而且只要有權力者不認為那是遊說，也沒有要求他去登記再來遊說，就不必受到遊說法的規範。

《3》檢討與改進方向--針對被遊說者給予密

度更高的規範或加重處罰：

- [1] 遊說者：凡運用到金錢來從事遊說的行為，給予要求登記與公開的程序性規範。此涉及人民對利益或社會資源表達需求的民主原則，規範的密度宜較小。
- [2] 被遊說者：涉及是否受到金錢控制導致只注重有錢勢者的利益，導致有違民主的原則，故如何讓被遊說者公開其曾接受遊說？此部分的規範密度應較高，且應為遊說法的重點。

〈2〉諮詢會議口頭意見：

《1》遊說是意圖影響政策及法令，發生效果與受影響的對象是不特定或依其特性類別可得確定的多數人。遊說的對象為有權力的人及主管機關。向職權所屬之民意機關或主管行政機關，以相對地，關說的對象管得到或有權力影響到有權作決定的人，兩者不同。陳情是人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，而向主管機關用口頭或書面陳述情形，用書面時，受理機關做成紀錄，通常也都會回復。請願是人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，書面註明請願所基之事實、理由及其願望。

《2》人民要求參與政策形成，本來就是民主政治精神，遊說到能影響法律制定，通常是有錢勢的人才可以影響。所以立法目的主要是管制錢權交易後對政治的不良影響，才要求遊說過程公開透明。也因此，大多數案件都在立法院。我認為多數遊說案件

不登記的理由，可能是立委本身覺得不是遊說案件。至於地方民代，可能根本不知道遊說法存在。如果主管機關沒有強力宣導或者法律沒有有效實行，遊說法目的無法達成。

- 〈3〉遊說是否應該有廉政考量，我認為有，這會影響主管機關應是內政部或法務部。我認為，從立法目的來看，主要應該是規範被遊說者，也就是從廉政概念出發。但如果被遊說者不認為是遊說，依現在法律，它就不是遊說。
- 〈4〉遊說法的修法草案想把常任文官列入遊說法，我覺得不用，因為政策決定者通常是政務官。提供資料中有提到美國法制度的「穿制服者」，也規範在內，這應該不是指常任文官，而應該指政治任命者。
- 〈5〉與會者有提及公益團體怕麻煩不想登記的問題，我認為美國遊說法制重點，在錢權交易的管制，如果不是這種類型，就不受規範。在美國，沒有報酬的遊說者，是不受規範的。另外，像演講概念也不一定是遊說，透過演講來草根遊說，是透過影響人民，去影響政府，那也是一種影響，但不受遊說法管制。所以不應該誤解成沒登記就是有錯要受罰，重點在於程序的公開透明。
- 〈6〉根據我過去經驗，個人或團體沒收錢卻還是願意登記，是因為政府機關要派人出面談論遊說事項，我覺得有特殊意義。
- 〈7〉如果接受遊說，卻沒公開還拿錢，就是貪污，要受刑法處罰。

(3) 楊泰順教授：

- 〈1〉我對遊說法制及利益團體的相關研究很早開始。我在1989年開始這方面研究，比美國遊說法出現時間點更早。我其實一直很反對制定遊說法，我覺得這有點好高騖遠。就像搭金字塔，需要基礎都完備，才需要遊說法這塊頂層的磚。例如公務人員倫理法、政治獻金法、財產申報法等基礎法要建立完備，才需要討論是否制定遊說法。因為有錢人有太多管道可以接觸政府，例如，最近司法風紀事件，很多有錢人跟政府的交易，都是在飲宴中完成。在美國這種飲宴，一年不可以超到100塊美金。
- 〈2〉美國遇到問題是，有錢的人或機構可以透過退休人員或法律高手來影響政策制定，為了管制才需要制定遊說法。反觀在台灣，財產申報跟政治獻金是否有做好，都已經有爭議，直接談遊說法，是比較不好作法。應該是當政府人員都已經遵守相關倫理規範、政治獻金、財產申報後，再來討論遊說法。
- 〈3〉遊說法的制定或修正，我贊同石教授意見，應該先從小範圍來管制，例如中央政府或中央民代，從小範圍管制過程中來慢慢檢討改進。不是像現在遊說法已經通過，但實際上卻沒落實。
- 〈4〉我反對遊說法由法務部來制定，應該是國會議員自己討論、自己訂定，才有實施的可能。由法務部來制定，就是在執行法律，就是懲罰性規定，會導致陽奉陰違的狀況。
- 〈5〉遊說法目的有三，第一是為了管理反映意見的途徑，透過該法使民間團體遊說更有品質，

協助立法委員立法工作；第二是為了公開透明，讓民眾瞭解民代是否是受那些利益團體影響。第三是民眾意見表達，使弱勢團體有公平管道可以表達意見，這在歐洲常見。弱勢團體可以透過遊說此一管道反應意見，避免因財團、政黨把持表達意見管道，而無法發聲。在台灣主要強調前2個目的，我們如果要修正遊說法，應該把管制範圍縮小，可以參考美國第一版遊說法，主要以國會議員及助理為對象（後來第二版才加入行政官員）。美國是採三權分立政府制度，行政官員是透過專業考試選拔，因此行政體系本身不應跟民眾有太多接觸，應該是依照專業處理事務。在台灣，公務人員也是透過考試進用，是專業人員，不應該以民間看法影響公務人員的專業。也因此，美國第一版才以國會議員及助理為管制對象，因為行政人員不應該跟民眾有過多接觸。

〈6〉至於「關說」，對象是行政人員，就算透過立委來施壓，最終對象也是行政人員，所以遊說應該是對立委進行限制。另外，遊說必須限制在「直接接觸」，例如運用媒體發表言論，不應該是遊說。直接接觸也比較好查證，如果運用媒體發表言論去影響也要納入遊說法管制，會遇到言論自由審查、管制問題。

〈7〉之前我們遇到黃達業教授遊說案件，我們一致認為不要處罰，這擺明是立法者利用遊說法去懲罰他不喜歡的人，但最終決定要罰。我們認為不該罰，是因為每天都在發生，民眾去找立委陳情，都可以算是遊說。如果100

件民眾找立委案件只處罰這一件，對他來說就是不公平。

- 〈8〉遊說法有追求公平理念的成分。我之前曾代表美國電影業者，就著作權法登記問題進行遊說。著作權過去主管機關是新聞局，早期我去新聞局登記遊說，想知悉政府機關如何操作遊說法及遊說事件，新聞局從副局長以下派好幾位官員來聽我說，因此能讓官員聆聽弱勢團體意見，有發聲的機會。
- 〈9〉遊說是為了使政策往正向發展，我每次開會都強調，要建立專業遊說者制度，但內政部說，台灣沒有這樣風氣，沒有人會去登記。我認為要在遊說法中把遊說者的身分、資格明定，自然會有專業遊說者出現，我甚至認為應該透過國家考試。為何要建立遊說的專業人才？舉例來說，立委要見哪幾個遊說者，是依何人對他政治生涯有影響來決定，遊說法規範就是避免有錢的人的BUY THE ACCESS（買一個管道），跟民意代表的敲門磚。但政治獻金、公務員倫理規範等基礎規範沒做好，就很難建立遊說制度，而作為遊說者也要瞭解這些規範。遊說者應該具有法律專業及遊說相關的智識，因為他們是在法律制定前提供意見，沒道理法律訂定之後的適用要求是法律專業者（例如律師），而之前卻不需要。而且遊說者可以作為過濾、把關角色，避免提出過於誇張的政策遊說課題，另外也應該知道跟官員間互動分際，有助於提升決策品質。而且如果遊說者具有專業背景，也可以把遊說處罰的力道就可以比較不必顧忌。

- 〈10〉民意代表、助理跟退休公務員經常會去擔任遊說者，美國有統計高達59%擔任遊說者。不應該縱容民意代表、助理及退休公務員去當遊說者，因為他們瞭解政府運作的很多管道，他們擔任遊說者是比較適當的。美國跟加拿大有相關規範，要求專業團體投入時間、金間比例達多少之後，就應該登記成為遊說團體。遊說變成專門職業後，就可以增加行為規範的要求，如此可以排除偶一為者，如此對於遊說法執行的目標可以比較清楚。
- 〈11〉應受管制的被遊說者可以是國會議員、助理、首長、首長的機要；至於常任文官，可以透過圖利罪足可以規範。
- 〈12〉主管機關採分散登記是一個現行遊說法最大的缺失，大部分政策不會只有一個單位，但分散登記不易管理。集中管制也有問題，像美國是放在秘書處，但它是國會下屬，監督國會議員，對於管理人員會有人情壓力。我認為加拿大最好，最早是在財政部，但後來獨立出來，我在很多版本的建議，都主張應該由監察院來當主管機關比較適當。
- 〈13〉對於離職人員是否適合擔任遊說者，有認為可以，因為他比較瞭解政府，可以協助篩選，但壞處是機關內部人頭熟，太瞭解機關運作。美國曾有研究，國會的議員離職助理當遊說者，但他的議員落選，收入減少24%，所以利益團體會找他們當遊說者，就是希望利用（買）這種關係，尤其是議會籌款等財政委員會的主席及其助理。
- 〈14〉我們規定是離職後5年內不能當遊說者，這

稍微嚴格，美國眾議員限制是2年、參議員則是1年，我認為2年限制已足。我國是行政掛帥，政黨領導，利益團體遊說對政策影響較小，2年已足。

〈15〉登記可以採網路登記，且立即公開。促使登記的誘因是要建立專業遊說者制度，變成職業就有錢賺。而且不管是哪種程序，只要有登記，這些遊說者都應該成為會議被邀請對象，例如行政機關或立院的公聽會、聽證會。也可以仿效歐盟制度，即遊說者必須要有證照，登記為遊說者才能進出國會，有實質的方便，透過門禁管制，來促進遊說制度的建立，均是誘因的設計。

〈16〉根據加拿大遊說法規定，發現遊說跟外在環境高度相關，例如有網路，遊說的運作方式又大不同。因此，他們規定每3年會對遊說法進行檢討。我們應該要規定強制檢討，遊說自法2009年後都沒有修改。

〈17〉如果遊說管制目的是追求是廉政，而非民政，那就要看付出成本與成果是否符合比例，所以我主張常任文官不要納入管制，因為常任文官有工作保障，不易引誘，跟民意代表有任期不同。若將常任文官包進來，會對文官造成甚大壓力，而且圖利罪過去常面臨的批評，就是政府官員不夠積極。亦不應認為一旦跟利益團體接觸，沒有登記，就一律法辦，這會讓常任文官不敢做事，我一向主張，遊說管制對象不要放常任文官，先將立法委員進行管制，之後再擴及其他人員。

(4) 趙永清委員：

- 〈1〉我參與遊說法立法過程，當時立法版本是不少，但真正有參與討論的委員不多。陽光法案中，它是最後一個，當時的確有考量施行起來不容易，畢竟遊說者跟被遊說者會想登記嗎？確實會有些問題。我是當時主要推動者，也是黨鞭，審查到最後一天時，我們當初理念時先求有，在求好，希望先有制度之後再來檢討。
- 〈2〉一定要有遊說法的理由是，當時立法院很多立委被強力遊說，例如像是賭場設立議題。當時有浮上台面還有中醫師、牙醫師等案件，也有記帳士法修正問題。我認為讓遊說案件透明化是比較好作法，不會有利益團體進行黑箱作業，甚至成為弊案，例如最近的SOGO案。
- 〈3〉遊說制度建立很困難是因為從政者，不希望遊說內容曝光，會導致綁手綁腳，就像潘朵拉盒子不能打開。陽光法案其實需要民眾推波助瀾，才會施行的好。我們想制定公職人員財產申報法，也是催生很久，二讀後過好幾個月三讀才通過。陽光法案在這幾年，像公職人員財產申報也執行不錯，例如最近要透過自然人憑證來介接等；又如政治獻金的運作，現在大家也很習慣辦理申報。
- 〈4〉至於公職人員利益衝突迴避法也已經上路，但宣導不夠，我認為還不夠成熟，像地方跟偏鄉不夠瞭解；但最差的還是遊說法，如果沒有案件爆發，沒有人會注意它。現在有案件出來，就是一個比較好的討論時機，大家一起來努力讓他變更好。重點是輿論，有遊

說法會比較好，遊說過程透明化也會比較好，讓公眾人物定期接受檢驗。當然，透明化後轉為台面下進行，也是可以預期的，就像政治獻金，也可能轉為台面下運作，例如捐給政治人物可能怕被比較，也就不願意公開。

〈5〉遊說法其實有誘因，如果透明，就可以合法化。以SOGO案來說，就可算是透過合法途徑給予的政治獻金；但如果不透明公開，即容易受違法的質疑。

〈6〉而且主管機關，不管是內政部、法務部，好像沒什麼在管理、監督。應該建立不同監督強度。個案陳情、請願，跟法案、政策制定、變更無關，像是立委協調會，可能也有些問題，但在遊說制度裡面，管制卻比較弱。如果政策遊說的是有直接利害關係的特定團體，卻始終沒有申報，政府機關也沒理會，並不妥，這類型團體應該採高強度管理，也要申報遊說計畫書。次強的是有關的利益團體，工會、公會等利益集團也應該加強監督。這幾年有一些國會監督機構，都會要求立委要透明化。讓遊說機制透明化、上管道，就是遊說法修正契機。遊說法要修的更好，需要有誘因，像專業遊說團體是一種職業，有報酬，就會有誘因。

〈7〉至於管制規模大小，到立法院還是會再討論。像對地方民代遊說不用登記，本院財申處就不同意。但理論上不能認為地方事務，就可以不用透明化，像利衝案件很多都在地方政府發生，像地方官員經常違反任用私人。

〈8〉遊說法過去十幾年沒有真正實踐，希望現在

可以開始。政治人物會說收錢是政治獻金，到底是不是，可以透過瞭解遊說跟政治獻金連結，可以充分讓外界檢驗。

〈9〉公益遊說在立法院的確有，例如董氏基金會、黃媽媽推動強汽險修法，都是成功遊說，是該給予掌聲的。但很難用有無金錢意義來區分是否為遊說，因為公益團體也可能給錢。我認為透明化是重點，將遊說變成合法途徑，就會有正面誘因。

(二)第二次諮詢會議：

1、本次諮詢會議訂於110年3月3日（星期三）下午2時30分，在本院4樓第2會議室召開，邀請董氏基金會菸害防制中心林清麗主任、臺北律師公會常務理事張譽尹律師、中華民國土木技師公會全國聯合會周子劍副理事長、社團法人中華民國牙醫師公會全國聯合會陳致舟醫師（法令制度委員會 執行長）與會。

2、與會專家學者發言記要：

(1) **董氏基金會代表：**

〈1〉立法院開議時如要討論菸害防治有關法規，會有人通知我們，應該是立法局遊說辦公室的工作人員。我在基金會待了34年，基金會從78年12月開始推動菸害防治，由行政院召開跨部會協調，由衛福部主政，在86年通過菸害防治法。如果從媒體報導，好像都是董氏基金會的事，都是我們在接受訪問。

〈2〉遊說法施行之後，我們從公益團體變成遊說法上的利益團體，菸害防治法案推動後，對我們影響變得很負面，而且我們也被要求要依遊說法登記，實際上跟菸品利益有關的，

還有中華民國菸葉協會跟五大菸草公司，他們都會找公關公司遊說，但不論對誰進行遊說，他們都沒有做登記。另外像台灣菸酒公司屬於國營事業，也不用依照遊說法登記。

- 〈3〉立法院會主動通知，依規定我們只能登記10個人。這對我們來說，雖然只是一個行政流程，但我們變成利益團體，但真正與菸品有關利益團體，在遊說法卻沒有角色。我們長期關心並推動推菸害防治的修法，以上次菸害防治法修正，總共有9個版本，背後應該有十幾個利益團體，但實際上只有我們登記。其實可能會產生不當利益輸送的團體，都是沒有登記的，而且不是只有一屆立法院有這種情形，過去幾屆都有。
- 〈4〉菸葉協會、國發會（註：由於國發會須瞭解菸品發展趨勢，會與歐洲菸葉商會等聯繫，外國商會透過他們影響臺灣菸品管制政策）、菸商及國營事業等單位，可能都是利益團體，但實際上卻沒有登記。觀察美國遊說制度，會揭露參眾議員後面有無菸商支持，為何美國法案可以做到，但我們不行？
- 〈5〉為推動菸品管制，我們會挑選對我們友善立法委員，或立場較為中立的委員，我們過去可以直接去找丁守中、田秋堇委員協助，對個別立委進行遊說，像是敲門遞交陳情信，或者僅交予名片，告知可以跟基金會聯繫。印象較為深刻的是，在2011年想要推菸害防治法時，因為遊說法限制，我們想去拜會委員時，卻被委員助理質疑我們違反遊說法，我當時很訝異，因為跟以前不同，該委員助

理甚至質疑一樓工作人員，為何放任我們去找該立委。

- 〈6〉依遊說法有登記名額限制，最多10人，但遊說並拜會立法委員的人員名單，通常是前一天還不一定能確定，想更換時卻無法即時處理，這些行政流程對我們來說很繁瑣。像之前因為COVID-19，採實名管制，立法院工作人員要求我們拿出健保卡一個、一個進行登記，我想對方沒有刻意刁難，就是按規定處理。
- 〈7〉我有一個同事處理立法院遊說的登記事務。這會期要修菸害防治相關法律，立法院就通知我們要申請重新登記，名單一樣最多10人。對於新興菸品，我們立場期待全部禁止，但有些利益團體則主張一放一禁。
- 〈8〉我們過去遊說也有發生過，進去後從1樓就有警衛陪同我們去立委辦公室，拜會結束後返回1樓，再由另一名警衛帶去另一立委辦公室，應該是想避免我們亂串門子，現在樓管也會禁止我們隨意至立委辦公室。
- 〈9〉有關監察院與會提到的黃達業案例，我想也覺得很恐怖。但我疑問是，為何只有我們被管制，很多利益團體卻沒有登記而不受管制？

(2) 臺北律師公會代表：

- 〈1〉我自己經驗，不是在擔任律師公會幹部時，是在出任「環境法律人協會」理事長時，去進行遊說。我沒有辦理登記經驗，也沒有被要求要登記經驗。會去遊說情形，有時是主動去拜會有關機關或議會；有時是被動受邀，

就有沒有登記的議題，根據我個人經驗及NGO友團的經驗，都沒有。至於我們遇到的，是不是遊說法上「遊說」，似也有疑義。

〈2〉以下我暫且一律用遊說來做說明，我們會去拜會對象通常是主管機關、立法院或地方議會，甚至是地方里長。拜會或遊說目的，主要是針對特定爭議的個案，例如像近期大潭藻礁案。或者因為個案發現制度面的缺失，例如，「環境法律人協會」長期關心環境影響評估制度的缺失，我們就會去拜會各黨團立委。舉例來說，老舊環評的退場機制，這是環評制度所欠缺的。早年的環評可能因為環境變遷而不合時宜，這就是制度面缺漏，我們會去倡議要修正。

〈3〉我想分享一下這部遊說法有多奇怪，法律概念用的不太精準，比如：第2條有關遊說定義，依照這個定義，人民去地方議員服務處去講個事情，都要登記？依第7條第1項規定，美國菸商商會想要放寬菸品管制，根據與會者所說，是委託國發會進行，就違反這個規定。至於第7條第2項，我想這個應該是天天會發生的遊說案件，但實際上卻沒有登記。第8條規定，像前年香港動盪，應該有很多香港團體來遊說，希望尋求庇護，但也沒有登記。再者，第29條第1項第1款，是不是總統下鄉接受陳情，也是遊說法管制對象？事實上很多NGO會找總統表達意見，例如環團在地球日去找總統，很多婦團、商團都有拜會總統，是不是都要登記？遊說法制定過程，不是看著臺灣實務，而是看著美國立法例而制定，

有些是DAILY ROUTINE，應該不需要登記，但會因為遊說法規定，變成都要登記。

(3) 中華民國土木技師公會全國聯合會代表：

〈1〉我從84年起就在立法院遊說，過去叫做陳情，希望立委幫忙、協助。遊說法施行後，我們就變成利益團體。去找立委遊說，如果要登記，但有不少立委的辦公室不在中興大樓，那要怎麼登記？

〈2〉營造業法、技師法與工程技術顧問公司管理條例等，我們過去有進行遊說並登記，希望通過或修改相關法律，事實上法案要通過，是需要政府支持。

〈3〉徒法不足以自行，遊說是翻譯名詞，但在臺灣不是一個好名詞。像建築師公會、營造業公會等，他們公會的人，常跟我在立法院碰頭，應該有向立委進行遊說，實際上卻只有我們進行登記。

〈4〉遊說法主管機關是內政部，但內政部如何管理立法院的登記，而且有登記才有罰則，會變成法律是打擊合法的人，獎勵非法的人。遊說法的主管機關放在哪裡都沒有用，除非放在司法院或法務部。要防止不當利益輸送，要靠有調查權的機關才能，例如像調查局，靠自律去進行登記，效用不大。

(4) 社團法人中華民國牙醫師公會全國聯合會代表：

〈1〉遊說法是透過國外考察而得，在美國遊說是好制度。以牙醫師公會來說，如果要變成遊說團體，要依規定撰寫財務報表，是很困難一件事。過去本會在政府組織再造時，希望

政府可以成立口腔司，有登記遊說，但沒有成功，後來衛福部是成立心口司。其實，現在口腔醫學院已經跟醫學院分離了，跟醫學院一樣有院長，兩者相互獨立且平行運作。

- 〈2〉我們因為關心公共政策，才會跟機關部門溝通，最近衛福部要成立口腔衛生師，但我們牙醫師公會表示反對，沒有登記遊說。在國內，醫事人員依法可以單獨執業，如果立法成功，取得口腔衛生師證照者，就可以在外面執業。實際上牙醫美白用的是粧字號的產品，很多美容師可以做。就因我們反對，我們就是利益團體，應該要登記，這不合理。國外必須是重大公益事件，才需要登記，但在臺灣要登記的，包山包海。我建議是法律不要訂得太細，應該針對重大案件才要登記，不然我們就好像每天都在違法。
- 〈3〉不登記沒事，但依照規定登記，可能會因為拜會對象不同，而被檢舉登記不實，還好我們協會有對立團體，不然會很麻煩。所以，不登記沒事，登記反而有事，這並不合理。
- 〈4〉我們也有拜會健保署要增加某些支付項目，現行肢障類型申請健保限制不合理，我們積極爭取，並沒有登記。如果去登記，可能被認為已經遊說了，但政府不接受，怎麼還每年來講。

#### 六、內政部第二次函復說明<sup>19</sup>：

- (一)美國、加拿大有關遊說法相關規定之制定機關，均由該國會制定。

---

<sup>19</sup> 內政部110年3月11日台內民字第1100221520號函。

(二)關於美、加遊說法均只強調「立法目的」為使遊說公開透明化，將「防止不當利益輸送」委諸其他法條執行，如政治獻金法、公職倫理法等；是我國遊說法第1條「立法目的」有無仿效美、加立法例予以適切修正之需要，以符合國際通例與實務情狀之說明：

查本法第1條規定，為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，特制定本法。依法務部報經行政院於89年2月8日及92年8月20日核轉立法院審議之遊說法草案函說明，該部研擬之本法草案係參考當時美國及加拿大之立法例，並斟酌我國之國情與民眾需要制定，其立法意旨係使合法之遊說在公開、透明之程序下進行，以引導遊說行為發揮正面功能，並防止不當利益輸送、杜絕黑金政治與不法關說。因本法立法目的係參考美、加制度及我國國情、民情而制定，尚無修正必要。

(三)關於遊說法第2條第1項「遊說定義」有無仿效美、加法制，予以適當放寬之需要？如是，對於促進反映實際遊說情形有無幫助之說明：

1、查本法第2條第1項規定，遊說係指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為；同條第2項及第3項則定明本法遊說者及被遊說者範圍。次查該條立法說明略以，遊說係以意圖影響法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止所為之行為，即以政治性或決策性行為為遊說之範圍；遊說是指遊說者與被遊說者之直接接觸，並表達意見之行為，至於以演

講、發行刊物、召開公聽會或利用大眾媒體、集會遊行等方式間接所為之意見表達行為，因屬公開性質，且相關法律另有特別之規定，故不屬本法遊說之範圍。

- 2、至於美、加制度，參考內政部98年委託楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案第2章第1節<sup>20</sup>以及第3章第2節<sup>21</sup>，美國1995年「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act)將凡企圖影響國會議員、議員助理、行政體系決策者、獨立機構首長及助理等，均被認定是遊說，必須進行註冊，因此政策討論、行政命令或施行細則制訂、以及人事同意權的行使，以及為了遊說接觸所進行的事先準備工作，如活動籌畫、法案研究、背景研析、與協調遊說活動的各項工作等，都被視為是遊說活動；加拿大1989年「遊說登記法」(the Lobbyist Registration Act, LRA)，則是希望將職業遊說者(paid lobbyists)的活動透明化，使遊說政府具有合法性的基礎，因此，凡為了酬勞而代表他人或組織，進行與政府官員的溝通，而意圖影響政策、取得政府合約、獲得政府補助或為了替他人安排與官員會面，即是遊說。依照定義，商人為了自身利益及志工為了公益與政府決策者的接觸，則不屬於遊說者，也沒有註冊必要。隨後2003年「遊說者註冊法修正案」(Bill C-15 Amendment to LRA)擴大遊說登記範圍<sup>22</sup>，遊說者與官員接觸只

---

<sup>20</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p27

<sup>21</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p54

<sup>22</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研

要涉及政府決策，無論其是否意圖影響，均須進行登記。本法第2條所定遊說定義係參考美國、加拿大之立法例，並斟酌我國國情需要制定，內政部尚無放寬之規劃。

(四)遊說法第2條第2項關於「遊說者」規範之對象有否仿效美、加之立法例予以修正規劃之說明：

- 1、查本法第2條第2項規定，遊說者之範圍包含自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體、基於特定目的組成並設有代表人之團體、受委託進行遊說之自然人或營利法人。次查法務部報經行政院於94年7月14日核轉立法院審議之本法第2條立法說明，進行遊說者不以個人為限，依法成立之法人或人民團體，甚至基於特定目的組成之團體，例如自救會、同學會、同鄉會等，時有遊說之必要，為兼顧表達意見機會之公平，爰規定該等團體設有代表人者，亦得為本法之遊說者。又遊說亦可委託他人為之，受託之人即為本法之遊說者。
- 2、相較美國、加拿大之遊說法制係以受有報酬之專業遊說者為規範對象，我國遊說者之規範對象範圍較為寬廣，如仿效美加僅規範受有報酬之專業遊說者，勢使個人、法人團體之自行遊說即不受本法所規範，恐有衍生規範漏洞之疑慮，爰法務部尚無修正之規劃。

(五)關於遊說法第4條第1項排除與「遊說者」無關之事項不得進行遊說之規定是否合理？是否確實可行之說明：

查本法第4條第1項規定，進行遊說之自然人、

法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。其立法意旨係表達意見係權利行使，遊說是表達意見之一種方式，其限制自應審慎，然遊說畢竟不同於一般之意見表達方式，其花費之社會成本較高，況被遊說之人均屬公務極為繁重之人員，倘任何人對與其無關之政策、議案或法令動輒可遊說，則除前揭人員將陷於無法因應之窘境外，亦會影響政務之推動，故有必要對遊說人不得遊說之情形予以合理限制。前開遊說規定，尚屬合理可行。

(六)關於遊說法第4條第2項「受託」進行遊說者之資格限制是否合理且必要？有何窒礙之說明：

- 1、查本法第4條第2項規定，受委託進行遊說者以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程載有遊說業務之營利法人，並向內政部備案者為限。其立法意旨係鑑於受委託進行遊說者與非受委託進行遊說者所著眼之利益及方向尚有不同，參諸美國、加拿大之立法體例，其受委託進行遊說者均極為專業，為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質政策參與效果，爰將受委託遊說者限於一定資格範圍。
- 2、復依一般社會認知，專門職業及技術高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，將其明定為得受委託進行遊說者之一，符合社會正常之期待，及委託人之利益，亦有助於引導遊說專業化。另參以外國立法例，以遊說為業之公司係遊說法規範之主要對象，我國

於遊說法制定前雖無此行業，為引導遊說專業化，爰明定章程列有遊說業務之營利法人，亦得受委託進行遊說。受託遊說者之資格限制尚屬合理且必要，實施亦無窒礙之處。

(七)我國遊說法施行迄今，各年度進行遊說次數最多之前10位個人或團體；同期間美、加二國之統計情形：

1、內政部自97年8月8日起統計各機關「遊說受理、核准及駁回之案件數」，各機關遊說詳細資料公布於各該機關網站，遊說案件數最多之機關為立法院，整理立法院遊說專區近3年資料，107至109年申請登記遊說次數達2案以上者，如下表4：

年度	遊說者/案件數
107	陳聖珠 (3案)
108	陳聖珠 (5案) 財團法人董氏基金會 (3案)
109	鄭文龍 (3案) 財團法人董氏基金會 (3案) 全國教育產業總工會 (2案) 臺中市教育產業公會 (2案)

資料來源：內政部整理

2、美國審計機關每年就遊說者與遊說者雇主所提出的註冊資料進行審查，並於每年4月1日前向國會提出審查報告。經查該部提出之2019年審查報告<sup>23</sup>，並未針對遊說次數最多之前10位個人或團體進行統計。另查加拿大遊說專署之年度報告<sup>24</sup>，亦未就各年度進行遊說次數最多之前10位個人或團體進行統計。

<sup>23</sup> GAO, 2019 Lobbying Disclosure: Observations on Lobbyists' Compliance with Disclosure Requirements, GAO Report, GAO-20-449, March 2020.

<sup>24</sup> 資料來源：加拿大遊說專署。2019-2020年度報告。110年2月20日截取自 <https://lobbycanada.gc.ca/media/1905/annual-report-2019-20-en.pdf>

(八)我國遊說法施行迄今，各年度「受託」進行遊說者人數？又同期間美、加二國受委託進行遊說者之相關統計情形：

- 1、自97年8月8日遊說法施行迄今，尚無機關有受理受委託遊說之申請案件。
- 2、按美、加之遊說情形，均以受有報酬之專業遊說者為主要規範對象，依內政部98年委託楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案第2章第4節所載，美國遊說團體可以區分為12種態樣<sup>25</sup>，包括以營利為導向的大型企業與財團、同業公會、專業人士協會、公民團體、工會、政府單位、智庫、慈善團體、大學院校、聯盟團體、醫院及教會。至有關各年度受託遊說人數，參考上開研究案第2章第3節，美國兩院秘書處曾就84年至95年(1995-2006年間)之各項遊說登記人數進行統計，惟無細分各態樣具體人數(數據如下表5)，至2007年至2020年期間之統計數據，經查該處網站目前查無相關更新報告。

年度	註冊單位	雇主	遊說者
1996	3,557	8,118	10,798
1997	4,051	10,013	14,946
1998	4,422	16,873	18,589
1999	4,813	13,793	21,279
2000	4,774	13,865	16,342
2001	5,160	15,941	18,854
2002	5,536	17,575	21,089

<sup>25</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p42-p43。

2003	6,005	15,317	24,872
2004	6,231	19,758	30,402
2005	6,485	20,099	32,890
2006	6,554	21,468	35,844

3、有關加拿大遊說者人數，參考該國遊說專署103年至109年(2014-2020年間)之年度報告，統計數據如下表6：

年度	遊說者註冊人數
2014	5050~5258 <sup>26</sup>
2015	未載明
2016	5,024
2017	5,559
2018	9,084
2019	6,819
2020	未載明

(九)關於「被遊說者」的界定範圍是否符合遊說實際情況？有否仿效美、加之立法例予以修正之說明：

1、遊說法第2條第3項規定，本法所稱「被遊說者」包括總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長、政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員。次查法務部報經行政院於94年7月14日核轉立法院審議之本法第2條立法說明，為避免被遊說者適用範圍不確定，致影響本法之立法意旨，爰定

<sup>26</sup> 2013年10月為5,258人，2014年1月為5,050人。

明被遊說者之範圍，俾利執行。又遊說之範圍僅既限定於政治性之決策，爰作上開被遊說者範圍規定。

- 2、至美、加遊說法制所規範之被遊說者範圍，查美國1995年「遊說活動公開法」(The Lobbying Disclosure Act, LDA) 凡企圖影響國會議員、議員助理、委員會助理、領袖助理、行政體系決策者、白宮官員、內閣首長及助理、獨立機構首長及助理等，均被認定為遊說。其遊說接觸對象仍限於「具有決策權」者為範圍(行政官員層級在I-V間，武官為0-7或以上)<sup>27</sup>；加拿大遊說法早期雖以「政府官員」為遊說對象，於2008年修正後則以「指定公職名單」<sup>28</sup>為遊說對象，亦朝向特定之公職為規範範圍。
- 3、內政部研擬之遊說法修正草案，已研議將被遊說者納入各級民意代表助理、被遊說者所屬機關進用之機要人員，以及中央三級機關首長等。

(十)美、加二國97年至109年期間，中央及地方民意、行政機關及軍事機關受理遊說申請登記案件數：

- 1、內政部98年之「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案已蒐集84年至95年(1995-2006年間)美、加遊說資料。至美國2007年至2020年間之統計資料，經查該國兩院秘書處網站，尚無更新資料。
- 2、參照加拿大遊說專署網站(<https://lobbycanada.gc.ca>)有關該國103年

---

<sup>27</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p27

<sup>28</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p59

至109年(2014-2020年間)之年度報告<sup>29</sup>，僅提供該國總受理案件數，並未就中央、地方及軍事機關受理之案件數進行個別統計，總受理案件數如下表7：

年度	總受理案件數
2014	未載明
2015	22,579
2016	9,230
2017	未載明
2018	未載明
2019	26,526
2020	6,833

- 3、內政部98年「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案第2章第3節<sup>30</sup>及第3章第2節<sup>31</sup>內容，分別有對於美國、加拿大制度進行評估，未有遊說案件與實際辦理登記相關比例精確數量統計。另該委託報告引述加拿大評析資料，認為該國遊說制度仍存有漏洞<sup>32</sup>，與官方公布之遊說情形不一，未能反應實際遊說情形。
- 4、另美國審計機關提出之審查報告及加拿大遊說專署之年度報告，亦均未有遊說案件與實際辦理登記相關比例之統計。

<sup>29</sup> 資料來源：加拿大遊說專署，報告及出版品專區。110年2月20日截取自 <https://lobbycanada.gc.ca/en/reports-and-publications/>

<sup>30</sup> 內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p40-p41。

<sup>31</sup> 內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p61-p65。

<sup>32</sup> 內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p64。

(十一)我國除立法院外，中央行政機關受理遊說登記件數甚少之原因？有何結構性因素之說明：

- 1、有關中央行政機關遊說案件數偏低之原因，包括我國意見表達管道多元，以及遊說者、被遊說者是否落實規定辦理等因素。
- 2、請願法於43年12月18日公布、行政程序法於88年2月3日公布，遊說法於96年8月8日制定公布，其中遊說法第5條明定，人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，不適用本法之規定。因此，本法立法之初，即已排除人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。
- 3、另民眾向政府表達意見管道多元，人民可以透過陳情、請願等方式，或以演講、發行刊物、召開公聽會、利用大眾媒體或集會遊行等公開方式來達成影響政治性決策的目的，同時政府決策過程中本即會主動徵詢人民、團體或利害關係人意見，以使決策更為妥適周延，亦是造成行政機關遊說數量較少之原因。例如國家發展委員會建置之公共政策網路參與平臺，有主、被動蒐集民意之功能。

(十二)我國地方民意及行政機關遊說登記件數尤為稀少之原因？有何結構性因素之說明：

鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）公所正、副首長自遊說法施行以來均無申請登記案件，我國地方民意及行政機關遊說登記數量稀少原因，同前所述，包括我國意見表達管道多元、政府決策過程會主動徵詢人民意見等。此外，地方關注議題多係自身個案權益之保障，未涉及本法「法令、政策、

議案」之遊說標的，應係影響遊說案件數之主因。

(十三)遊說法主管機關為內政部，而遊說者應向被遊說者所屬機關登記(分散登記制)，此與美、加法制受理登記與註冊機關即為主管機關(集中登記制)不同，兩者優劣得失？又立法時未參採美、加之制度之說明：

- 1、依本法第2條第3項所定被遊說者包括總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長、政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員。另本法第14條規定，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。查其立法理由係基於便民與可行性，機關並應指定專責單位或人員負責，以明權責。因本法之被遊說者分散於各機關，由遊說者逕向被遊說者所屬機關進行遊說登記，執行尚無窒礙。
- 2、美、加制度以規範受有報酬之專業遊說者為主，我國與美、加兩者規範對象不一，美、加制度均與我國國情不同，各自管理方式難謂優劣。

(十四)目前我國各機關受理遊說單位分屬政風、秘書、人事、首長辦公室等單位，列表統計如下：

- 1、遊說法第14條規定，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。依上開規定，受理遊說之登記機關，係以被遊說者之所屬機關為之，至專責單位之歸屬，則由該機關本其權責自行決定，內政部尊重各機關決定，亦將各機關所送遊說專責人員名冊公布於該部遊說法專區網站。參考前開名冊資料初步統計後，中央部會或直轄市政府多由政風或秘書單位主責受理遊說登記，在立法機關則多由法制室或議事組負

責，如下表8；至於縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及代表會部分則未分類統計：

	法制組 (室)	議事組	政風單 位	秘書單 位或 綜合規 劃業務	人事單 位	其他	備註
立法院						1	遊說登記辦公室專責
中央行政機關			35	11	1	8	如監察院公職人員財產申報處、外交部條約法律司、中央選舉委員會法政處等
地方議會	17	4			1		
臺北市 政府			29				
新北市 政府	1		16	6		1	
桃園市 政府			11	6		12	
臺中市 政府	1		8	13		5	
臺南市 政府			9	8		7	
高雄市 政府	3		11	9		7	

資料來源：內政部

(十五)遊說法第5條第3款規定人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，即可合法的規避登錄，是否允當？與美、加二國法制是否相符之說明：

- 1、依本法第5條第3款規定，人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，不適用本法之規定。其立法意旨係因請願法、行政程序法或其他法

律、自治條例等對於人民表達意見之程序與方式已有所規範，為免因本法之制定，增加人民不必要之負擔，爰予以排除上開行為之適用。基於遊說與請願、陳情、陳述意見，其法源依據、定義、提出主體、實施對象、標的及程序均不同，並有明確規範，個案如符合各該要件即有適用，難謂有所稱合法規避登錄問題。

2、美國1995年「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act)同樣將回應政府調查或請求的接觸、針對個人處境向行政或立法機構不特定對象提出陳情請願等，列為非屬遊說接觸<sup>33</sup>。加拿大1995年亦修法將民眾對政府執行公權力表示意見、民眾出席政府的調查委員會與國會公聽會或民眾回應政府徵詢與政策遊關的意見等列為免除登錄的意見交流活動，避免使登記處工作量大增，也妨礙政府與人民間的「夥伴關係」<sup>34</sup>。是依我國與美、加遊說制度，人民除向政府遊說以外，均有其他陳述意見之途徑，保障人民以各種形式表達意見之權利。

(十六)遊說法施行細則第2條規定將「演講、發行刊物、召開公聽會、利用大眾媒體或集會遊行等公開方式」表達意見，亦一概排除屬於遊說行為，無異將所有草根遊說皆排除為規範客體，此與美、加的遊說法制發展趨勢之比較：

1、按遊說方式眾多，遊說法第2條第1項規定，其立法理由指明本法遊說是指遊說者與被遊說者之

---

<sup>33</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p27-p28。

<sup>34</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p52。

直接接觸，並表達意見之行為，以演講、發行刊物、召開公聽會或利用大眾媒體、集會遊行等方式間接所為之意見表達行為，因屬公開性質，且相關法律另有特別之規定，故不屬本法遊說之範圍。草根遊說屬於間接與被說者方式接觸，且多屬公開性質，無利益交換之虞，故非屬本法規範對象。

- 2、美國 1995 年「遊說公開法」(Lobbying Disclosure Act) 擴大被視為遊說行為之內容，包括政策討論、行政命令或施行細則制定、以及人事同意權之行使等。惟為避免過度衍生，仍排除媒體的採訪接觸、公開演說及出版、公聽會的作證、宗教組織與政府間的接觸等行為<sup>35</sup>。至加拿大 2003 年《遊說者註冊法修正案》(Bill C-15 Amendment to LRA) 亦擴大遊說登記範圍，遊說者與官員接觸只要涉及政府決策，無論其是否意圖影響，均須進行登記<sup>36</sup>。是以，美國、加拿大遊說法制發展並非皆將草根遊說納入遊說登記範疇，而是配合其國情逐步檢討，且加拿大係內閣制，與美國三權分立體系迥然不同，利益團體生態亦不同，實難一概而論。

(十七)內政部自遊說法公布迄今，發布行政命令與相關函釋情形：

- 1、本法第 4 條、第 10 條至第 13 條及第 18 條，已對於遊說行為、遊說者之資格限制等、遊說之登記、延長及終止程序，以及後續被遊說者之公開作為

---

<sup>35</sup>內政部 98 年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p27-p28。

<sup>36</sup>內政部 98 年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p54-p56。

訂定規範。針對母法規定未盡詳細之處及重要事項，內政部亦訂定本法施行細則，作補充及解釋性規範，以利受規範者遵行，相關法制尚屬完備可行。

2、內政部其他相關法制作為尚包括：

- (1) 訂定「遊說登記及財務收支報表簿冊閱覽收費辦法」，提供被遊說者所屬機關運用。
- (2) 設計遊說相關書表等格式計7類25式。
- (3) 相關函釋計9則。

(十八)我國遊說登記的資料顯示，百分之90以上的遊說活動乃集中於立法院，何以我國遊說法第10條將民代退職後排除在限制遊說範疇之外？另美、加法制是規定是公職離職後「不得擔任遊說者」，而非如我國僅限不得向「離職前5年內曾服務機關」進行遊說而已，二者孰優孰劣？又常任文官退休後，擔任遊說者是否應一併加以限制之說明：

- 1、有關遊說法第10條規定之公職人員離職後遊說限制之「旋轉門條款」，查其立法理由，係參採公務員服務法第14條之1、政府採購法第15條第1項內容制定之，並為相同之立法。至於排除民意代表部分，其立法理由係各級民意代表因其性質與其他公職人員不同，其離職後較無利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓之顧慮，爰排除於本條適用之列。
- 2、對於被遊說者離職後遊說之限制，本法規定曾任被遊說者離職後3年內不得向離職前5年內曾服務機關進行遊說，美、加相關制度參見內政部98年「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」

研究案附表<sup>37</sup>，其中美、加之旋轉門條款亦訂有1至2年或5年之限制。且美、加遊說者係受有報酬之專業遊說者，與我國允許自行遊說情形顯有不同，爰在該旋轉門制度上實難論其優劣。

- 3、至於文官退休後，與原機關已無利害關係，如修法後擴大被遊說者範圍，現行旋轉門條款規範已足。又依據銓敘部統計，每年退休之公務人員約為6,000人至10,000人<sup>38</sup>(包含簡任、薦任、委任)，限制退休文官擔任遊說者，恐有過度限制之疑慮。

(十九)為促進遊說活動之透明化，遊說法關於「遊說登記申請書登載事項」及「登記資料公開」方式之簡化精進方向：

- 1、目前遊說登記表件共7類25式，分別針對自行遊說(自然人、法人團體)、受託遊說(自然人、營利法人)、所屬機關等不同主體，依照遊說進度設計之申請、變更、終止、財務收支報表等表件，有助於民眾依據自身需求選擇，免去登記者繁瑣修改表格內容，未來如進一步採取電子化遊說登記系統，將能更簡化遊說登記作業。
- 2、依遊說法第18條規定，被遊說者所屬機關應將第13條、第16條之登記事項及依前條第1項所申報之財務收支報表列冊保管，並按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。依上開規定，應公開之遊說資料，包括遊說登記資料以及財務

---

<sup>37</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p79。

<sup>38</sup>資料來源：銓敘部110年2月20日截取自

[https://www.gender.gov.tw/GECDB/Stat\\_Statistics\\_DetailData.aspx?sn=nKXqUPYWgtFq4BnUeWXZmA%40%40&d=194q2o4!otzoYO!8OAMYew%40%40](https://www.gender.gov.tw/GECDB/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=nKXqUPYWgtFq4BnUeWXZmA%40%40&d=194q2o4!otzoYO!8OAMYew%40%40)：96-108年銓敘部辦理公務人員退休人數及比率。

收支報表，公開方式除網路以外，亦包含政府公報。因各機關受理遊說案件目前仍以紙本為主，資料公開尚須透過掃描建檔等方式，未來遊說登記如以電子化方式辦理，公開資料則更為簡便。

(二十)遊說法對於依法登記遊說者之獎勵機制，對於遊說者吸引力是否足夠？如何參採美、加法制予以強化之說明：

遊說法係我國陽光法案之一，陽光法案為民主政治維繫之重點，本法賦予參與政治活動之民眾及政治人物一定之義務，對於已施行之法律，內政部已透過教育宣導，強化大眾認知，並致力於便利人民進行遊說登記、簡化登記作業，使遊說制度易於民眾所接受。以我國施行民主法制之成果及當前人民素養而言，引導民眾依法辦理遊說登記尚無必要予以如租稅減免或實質獎勵等獎勵措施。另查美、加遊說法令，亦無針對遊說登記者予以獎勵。

(二十一)內政部為遊說法主管機關，有無定期派員督導各機關並定期檢討該法施行成效，以及該部主責單位組織編制及人力配置之說明：

1、內政部每年均定期分北、中、南區辦理遊說法宣導說明會，並於會後舉辦座談，掌握各機關執行狀況，就所提執行疑義進行討論，是已有定期檢討之機制，亦於104年及109年舉辦遊說相關座談會；另105年11月至106年8月間，遊說法納入總統府司法改革國是會議討論，討論過程及決議刊載於總統府司法改革國是會議專區(<https://justice.president.gov.tw/>)，該部110年3月就遊說法部分條文修正草案召開法規委員會審查會議。此外，該部並要求全國各機關逐月函報遊說法受理情形調查表，以及依本法第

18條按季公開依遊說相關登記資料，未如期辦理者，亦確實以電話或去函要求各該機關儘速辦理，督請各機關落實辦理。

- 2、遊說法制由內政部民政司公民參政科業管，承辦人員共7名，負責主管法律包括：總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、政治獻金法、遊說法、宣誓條例、會議規範等法制之檢討研修及相關事務工作，以及辦理立法委員名籍管理等。礙於員額限制，目前就遊說作業分散由被遊說者所屬機關（包含總統府、五院、中央部會、地方行政機關及立法機關）專責人員辦理，該部辦理法令解釋，人力尚可維持運作。

(二十二)美國遊說法制規定，審計機關每年應定期檢討遊說法施行成效，相關辦理情形？我國是否應予參採並設計適合我國之評估機制之說明：

- 1、美國審計機關辦理遊說施行成效相關說明參考內政部98年「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案第2章第3節「美國審計機關對新法的施行評估」<sup>39</sup>，美國誠實領袖與透明政府法（HLOGA）要求美國審計長(the Comptroller General)透過隨機抽樣的方式，每年就遊說者與遊說者雇主所提出的註冊資料進行審查，並於每年4月1日以前向國會提出報告，報告由註冊的17,801份遊說者報告中隨機抽取100份進行書面分析與當事人訪談，並作成統計資料。美國各年度相關遊說揭露資料公布於審計部（U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE網站<sup>40</sup>），目

<sup>39</sup>內政部98年委託楊泰順教授辦理委託研究案「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」，p40-p44

<sup>40</sup>美國審計機關網站<https://www.gao.gov/>

前遊說揭露情形已更新至2019年。

- 2、有關是否參採美國審計機關對於遊說案件進行成效檢討制度，由審計機關每年進行評估檢討，並將報告送交國會作為修法參考1節，針對遊說案件統計，內政部已按月公布於該部網站遊說資訊專區，各機關亦已將遊說資料刊載於機關網站，各界均可上網查詢，該部並仍持續進行遊說法修法檢討工作。我國政府採五權分立制度，監察院下設審計部，是否修法由監察院或所轄審計機關辦理該項評估工作，事涉機關組織職能是否相當問題，尚須審慎考量。

(二十三)內政部現正啟動遊說法之修法作業，其發想緣起與辦理進度：

- 1、遊說法內容之草擬，係由法務部主政，制定過程參考美、加之立法例，並斟酌我國國情需要，目前該部研擬之修正草案，已朝向擴大被遊說者範圍修正，規劃納入各級民意代表助理、被遊說者所屬機關進用之機要人員、中央三級機關首長等，藉以完善建構遊說網絡，反映實際遊說情形，同時規劃強化遊說規範，以期遏阻不法遊說，有助於反應實際遊說情形。
- 2、總統府司法改革國是會議針對有效打擊犯罪-檢討反貪腐法制部分，其中「民意機關與政務官之陽光透明」，於106年5月25日第三次增開會議決議將國會助理納入遊說法之規範範圍；另109年臺灣臺北地方檢察署偵辦立法委員等人涉嫌違反貪污治罪條例等罪嫌案，案內人員涉及對於法律修正案之遊說，引發外界關注遊說制度，該部爰綜整過去委託研究案結論及相關座談會議重點，推動遊說法修正。草案並經該部法規委員會

於110年3月4日審查完竣，刻正依審查意見重整草案中。

七、內政部約詢提報之書面說明：

(一)列表敘明遊說法公布施行（97年8月8日）迄今，各年度受理遊說案件之件數統計：

1、自遊說法施行後至110年3月底各機關遊說案件受理情形如下表9：

97年	156
98年	74
99年	37
100年	8
101年	33
102年	12
103年	17
104年	13
105年	26
106年	27
107年	6
108年	9
109年	28
110年	4
各機關總計	450

資料來源：內政部

2、依本法第18條規定，被遊說者所屬機關應將遊說申請、案件紀錄，以及申報之財務收支報表列冊保管，公開於網路供各界參考。至於遊說法之落

實，在於遊說者及政務人員、民意代表等被遊說者是否確實依相關規定辦理，對此，內政部已每年辦理講習宣導，未來將再透過相關管道積極輔導，促使遊說者及被遊說者均能配合執行。

(二)列表敘明遊說法公布施行迄今，立法院各年度受理遊說案件之件數統計：

立法院係由法制局專責成立立法院遊說登記辦公室辦理遊說登記業務，遊說法公布施行迄今，立法院計有343件遊說案件，全部核准。又遊說法之落實，在於遊說者及政務人員、民意代表等被遊說者是否確實依相關規定辦理。經統計至110年3月底，該院各年度受理之遊說案件如下表10：

年度	件數
97年	122
98年	48
99年	21
100年	4
101年	28
102年	9
103年	14
104年	9
105年	23
106年	22
107年	5
108年	8
109年	26
110年	4

總計	343
----	-----

資料來源：立法院遊說登記辦公室

(三)遊說法雖係參考美、加法制，但因與我國國情不同，故無修正或放寬之規劃，是請內政部說明究我國國情就有何特殊之處，而須與美、加二國為不同之規範：

- 1、遊說法之制定，依法務部報經行政院於89年2月8日及92年8月20日核轉立法院審議之本法草案函說明，該部研擬之本法草案係參考當時美國及加拿大之立法例，並斟酌我國之國情與民眾需要制定。
- 2、參考內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告，制定專法規範遊說之國家，如美國、加拿大，皆僅將「受有報酬之專業遊說者」納入規範，且遊說活動支出達特定金額或預計達特定金額者，始須登記<sup>41</sup>。惟我國立法時考量國情不同，因我國專業遊說者並不普遍，如勉強以此為規範對象，恐未符社會實況，所以未將遊說者規範對象限於專業遊說者，也未規範遊說活動支出達特定金額或預計達特定金額者始須登記。

(四)遊說法於96年7月20日經立法院三讀通過，並附帶決議：「2.對於各級民意代表受到人民請託及陳情，以致影響政府法令及政策之情形者，宜否為本法所之遊說，請內政部會同法務部於本法施行後半年內提出具體結論，俾供修法之參考。」內政部就此之結論及後續處置：

<sup>41</sup> 內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁127-129)。

- 1、有關立法院附帶決議處理情形，依內政部99年5月4日函送「民意代表影響政府法令政策是否為遊說」研析報告第4頁略以，民意代表基於代表人民的角色，將意見反映給行政機關，原無可厚非，是否視為遊說，宜先就具體個案認定，如其非屬本法第5條第1款或第3款規定之行為，且符合本法第2條第1項對於遊說定義之內涵，則民意代表之遊說即應受本法之拘束。此外，該部並檢送98年辦理「我國與美國、加拿大遊說規範比較研究」委託研究案供立法院作為修法參考。
  - 2、另內政部於100年辦理「遊說法執行成效之研究」委託研究案，嗣於104年2月25日、6月24日邀請國內政治、公共行政及法律相關領域學者專家召開遊說法諮詢小組會議，持續對遊說法制進行研究討論。110年4月29日研提遊說法部分條文修正草案函送行政院審議。
- (五)依照現行法令，人民向被遊說者陳情、陳述意見、請託……，是否屬於遊說範疇，而應依照遊說法登記，係由何者決定？實務上，有無實質為遊說，但卻假託陳情、陳述意見、請託之名而規避遊說登記之情事？應如何防杜：
- 1、遊說者意圖影響法令、政策或議案之行為，如經被遊說所屬機關受理人員判斷屬遊說範圍，即應辦理遊說登記，法律適用並無模糊空間，個案判斷如有疑義可洽詢內政部。
  - 2、憲法保障人民有表達意見之自由，遊說本質上係屬人民意見表達之行為，如無正當理由不得任意加以限制，本法旨在使遊說公開化、透明化，促進公民參與政治，不以處罰為主要手段。個案如事後發現符合遊說定義，被遊說者應依本法第15

條第2項通知遊說者補行遊說登記。倘經通知限期補行登記，屆期未登記，依本法第23條第2款處10萬元以上50萬元以下罰鍰。

(六)我國遊說法含有「防止利益輸送」之立法目的，該法施行運作多年以來，是否已符合最初之立法意旨：

- 1、遊說法之立法目的定明於本法第1條，為使遊說行為遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，其立法意旨係為將遊說行為合法地攤在陽光下，在公開、透明的程序下進行，建立合法規範之遊說制度，保障民眾表達意見之自由，屬於陽光法案之一環，係期望透過遊說登記制度之公開透明方式，達到防止不當利益輸送之立法本旨。據現有統計資料，仍有多個團體長年透過遊說推動法案修正，例如全國教育產業總工會、全國教師工會總聯合會等，相關運作情形尚符合本法立法意旨。
- 2、另我國尚有其他法令規範不當利益輸送之處罰，例如公職人員利益衝突迴避法對於未迴避利益衝突者處以罰鍰；刑法及貪污治罪條例對於行賄、受賄或貪污等不正利益輸送行為科以刑罰，是以，個案如涉有不當利益輸送，仍有上開規定適用。

(七)依據立法院遊說專區近3年資料，109年申請登記遊說次數最多者「財團法人董氏基金會」計有3案（推動與煙害防治有關法案之修正），但上開專區紀錄卻未有菸商等利益團體向立法委員遊說之登記，是否符合實情之說明：

- 1、依本法第13條規定，遊說者應逐案備具申請書，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記。又

依本法第18條規定，被遊說者所屬機關應將登記事項、內容及遊說之財務收支情形編列報表列冊保管，並按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。依上開規定，如菸商等利益團體有意遊說立法委員，則應向立法院遊說登記辦公室辦理登記，該辦公室並應將相關登記內容公告上網。

- 2、遊說法之落實，在於遊說者及立法委員等被遊說者是否確實依相關規定辦理，對此，內政部已每年辦理講習宣導，未來將再透過相關管道積極輔導，促使遊說者及被遊說者均能配合執行。
- 3、另依本法第29條規定，立法委員違反本法罰鍰之處罰，由監察院為之，並得主動調查。個案如有疑義，監察院可逕行查處。

(八)遊說法第7條第1項規定：「外國政府、法人及團體進行遊說時，應依本法規定委託本國遊說者為之。」茲以美國菸商商會冀圖放寬菸品管制為例，據反煙團體表示係委由國家發展委員會進行溝通，有無違反上開規定之說明：

- 1、依本法第4條第2項規定，受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。外國商會如欲就菸品管制政策進行遊說，依同法第7條第1項規定，應委託本國遊說者為之，其受託者資格，應符合上開第4條第2項規定，並依同法第13條規定，備具申請書，載明相關事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記。至個案是否符合遊說規範，應由被遊說者所屬機關就個案具體行為認定之。

2、另內政部110年4月29日函送行政院審議之遊說法部分條文修正草案，已增列違反第7條第1項未委託本國遊說者進行遊說者之處罰規定，違者處50萬元以上500萬元以下罰鍰，併予敘明。

(九)據復自97年8月8日遊說法施行迄今，尚無機關有受理受委託遊說之申請案件，是否合於實情？如否，應如何落實遊說法規定之說明：

1、依本法第4條第2項規定，受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。另依本法第2條第2項第1款規定，自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，均得遊說。

~~2~~依內政部統計資料，目前各被遊說者所屬機關並無受理受委託遊說之申請案件，惟不能排除未來有委託遊說之需求。

(十)有學者建議應建立專業遊說者制度，甚至可透過國家專業考試加以認證，可有助於遊說及立法品質之提升，對此內政部有無規劃之說明：

1、依本法第4條第2項規定，受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。其立法意旨係為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質政策參與效果，爰將受委託遊說者限於一定資格範圍。另依一般社會認知，專門職業及技術高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，將其明定為得受委託進行遊說者之一，符合社會之期待，及委託人之利

益，亦有助於引導遊說專業化。

2、上開本法規定對於建立專業遊說者制度已有適當規範，且查目前專門職業及技術高等考試類別約有57種，範圍廣泛，符合社會各領域專業需求，由上開專技人員擔任受託遊說者，可兼顧各領域專業需求及引導遊說專業化，無須再透過專業考試認證。

(十一)內政部研擬之遊說法修正草案，研議將被遊說者納入各級民意代表助理、被遊說者所屬機關進用之機要人員，以及中央三級機關首長等，其修正理由及預期獲致之效益：

1、內政部所提修正草案，業於110年4月29日函送行政院審議，針對被遊說者範圍納列各級民意代表助理、被遊說者所屬機關進用之機要人員，以及中央三級機關首長之修正理由如下表11：

被遊說者身分	修正理由
各級民意代表助理	為落實司法改革國是會議決議，基於立法委員及直轄市、縣（市）議員之助理、立法院黨團助理， <u>均具有協助民意代表擬定及過濾法案之職能，有接受個人或團體遊說法案之可能</u> ，為防止不當利益輸送，爰增列上開人員助理為被遊說者。
被遊說者所屬機關進用之機要人員	<u>各機關機要人員與機關首長關係緊密</u> ，且參酌公職人員利益衝突迴避法第三條將機要人員納入關係人之修正意旨，爰增列被遊說者進用之機要人員併同納列為本法被遊說者。

中央三級 機關首長	<u>因中央三級機關業務涉及高度政策性，考量三級機關首長對於職掌內法令、政策有一定之影響力，爰將三級機關首長列為本法被遊說者。</u>
--------------	---

2、將各級民意代表助理、立法院黨團助理、中央三級機關首長及被遊說者所屬機關進用之機要人員為均納列為被遊說者，係將有可能影響政策之人納入規範，避免有心人士刻意規避遊說規定，將遊說行為合法地攤在陽光下，在公開、透明的程序下進行，落實本法防止不當利益輸送之規範意旨。

(十二)關於部分學者主張我國宜先從立法院立法委員及其助理試辦遊說法相關規定，俟有所成效後再逐漸將中央行政機關首長等納入規範之說明：

1、現行本法第2條第3項規定，本法之被遊說者包含立法委員及政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員，依上開規定立法委員及部會首長已屬本法之被遊說者。

2、內政部110年4月29日函送行政院審議之遊說法部分條文修正草案，將被遊說者納入各級民意代表助理，以及中央三級機關首長，其修正考量係因渠等對於法令、政策或議案掌握一定資源或影響力，有被遊說之可能，爰納入被遊說者適用範圍，又將該等人員納列規範，有助於健全本法規範。

(十三)內政部稱遊說法第14條規定，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記，其立法理由係基於便民與可行性，惟就實際運作結果並未

見具體成效，且不利稽核各被遊說機關（者）有無切實依照遊說法相關規定辦理登記之說明：

依遊說法第14條規定，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。另查其立法過程，立法委員、黨團等6版本提案條文，對於遊說之登記，均以被遊說者所屬機關專責人員為之，立法院委員會討論過程尚無不同意見<sup>42</sup>。本法之立法目的，旨在使遊說遵循公開、透明之程序，被遊說者眾多並分散各機關，由各被遊說者所屬機關專責人員辦理，除便民、可行外，亦能依照各機關業務範圍，釐清個案是否為本法所定之「法令、政策或議案」遊說標的，有助登記制度之執行。

(十四)內政部為遊說法之主管機關，迄今僅發布相關函釋僅9則之原因：

內政部常年接受各機關函詢遊說法相關疑義，所提函釋係挑選過去重要案例解釋，並列入該部遊說法宣導教材，用以協助各機關釐清本法遊說規定之適用，如各該機關個案適用法律無新增疑義，該部自毋需增列函釋。另該部每年均於北、中、南辦理遊說法宣導說明會，會中並針對與會人員疑問進行討論，協助與會人員釐清本法規範，應係請釋案件較低之原因之一。

(十五)各機關受理遊說案件目前仍以紙本為主，資料公開尚須透過掃描建檔等方式，請說明未來遊說登記改採電子化方式辦理之具體規劃？

1、按現行遊說實務運作，包含遊說者申請登記、被遊說者所屬機關准駁及遊說者申報財務收支報表等，均以書面作業辦理，為減少紙本作業，便

<sup>42</sup> 立法院第6屆第4會期法制、內政及民族、司法3委員會第1次聯席會議紀錄。

利民眾及法人團體進行遊說登記，內政部110年度規劃建置遊說線上登記系統，以供民眾、法人團體及被遊說者所屬機關使用，提升遊說登記便利性與即時性，並納入線上查詢各機關所受理之遊說案件及遊說者之財務收支報表功能，以達遊說公開透明的目的。

2、遊說線上登記系統預定建置功能包括：

- (1) 申請人線上申請遊說登記、變更登記、補行登記、終止登記及申報財務收支報表。
- (2) 機關線上審查遊說案件及財務收支報表，審核結果以e-mail通知申請人。
- (3) 補件通知、申請人案件撤回、遊說登記資料公開及維護、機關登錄遊說事項及報表分析等配套功能。

(十六)為鼓勵並引導民眾依法辦理遊說登記，於租稅減免或其他實質獎勵措施以外的獎勵機制：

- 1、遊說法係陽光政治之一環，旨在使合法之遊說在公開、透明之程序下進行，引導遊說行為發揮正面功能。遊說制度為公民參政管道之一，民眾將基於切身相關議題，向政府表達對於政策、法令及議案意見，遂行其政治理念，並無待政府給予租稅減免。又依本法第20條規定，被遊說者所屬機關於遊說者登記遊說期間內，舉辦與遊說內容有關之公聽會時，應通知遊說者出席。上開規定賦予遊說者進一步表達意見機會，有助鼓勵民眾透過遊說制度參與政治。
- 2、立法院立法委員於立法過程中，亦有召開公聽會邀集標的團體或利益團體參加，蒐集各界意見，並列入立法院紀錄文書之例。有關將已登記遊說之弱勢或利益團體遊說說帖納入立法院關係文

書，立意良善，惟涉及立法委員職權行使範疇，該部尊重立法院意見。

- 3、另內政部致力於提升遊說登記便利性與即時性，110年度規劃建置遊說線上登記系統，以供民眾、法人團體及被遊說者所屬機關使用，期待藉此促進人民參政。

(十七)遊說法第15條關於不得遊說而進行遊說，對於被遊說者之要求，只有「應拒絕」，但若被遊說者「應拒絕而未拒絕」，有無處罰規定？又對於「不得遊說又不及拒絕者」，應如何處理：

- 1、依遊說法第15條第1項規定，依本法規定不得遊說而進行遊說者，被遊說者所屬機關應不受理其登記，並以書面通知遊說者；被遊說者應拒絕其遊說。同法第2項規定，對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。其立法理由係本法所定不得遊說之規定係屬強制規定，如違反不得遊說之規定進行遊說時，受理登記之單位不得受理登記，並應以書面通知遊說者，以期明確，並保障被遊說者權益；被遊說者並應拒絕其遊說。上開規定對於被遊說者「應拒絕而未拒絕」遊說，並無處罰規定，立法理由亦未有明文，應係考量被遊說者於遊說實務中處於被動地位，如在未及知悉遊說者身分及目的或遊說者的蓄意隱瞞下接受遊說，致使違法遊說行為發生，而對被遊說者進行裁罰，恐過分課責被遊說者。
- 2、至對於被遊說者「不得接受遊說又不及拒絕」之處理，本法並無明文，依上開本條立法意旨，本法不得遊說之規定係屬強制規定，被遊說者應依

本法規定為之，如知悉有違法遊說時，立即拒絕其遊說。

(十八)遊說法第7條第2項規定：「外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密者進行遊說。」外國軍火商委託國人擔任掮客之事例是否在本法禁止之列？目前我國有無發現違反上開法律規定各項情形之事例之說明：

- 1、依本法第2條第1項規定，遊說標的為「法令、政策或議案」，並不包括具體個案處分；同法第4條第2項規定，受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。如外國軍火商欲進行遊說，除應委託合格之本國遊說者，亦不得就國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密者進行遊說，以符本法規定。至個案是否符合本法遊說範疇，應由被遊說者所屬機關具體認定之。
- 2、本法第29條規定，本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，移送監察院或內政部為之。內政部並未接獲被遊說者所屬機關移送軍火商違法遊說之事證。至如被遊說者係具有總統、副總統、立法委員或屬於依政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定人員身分之被遊說者，係由監察院調查、處分。

(十九)遊說法第8條規定：「大陸地區人民、法人、團體或其他機構不得自行或委託其他遊說者進行遊說；香港或澳門居民、法人、團體或其他機構，亦同。」以前年香港情勢動盪，研判應有香港團體遊說希望尋求庇護，內政部有無知悉相關遊說登記事例之說

明：

依遊說法第2條第1項規定，遊說係指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為，如香港團體尋求我國政府庇護之，未涉前開「法令、政策或議案」標的，則係個案行為，非屬遊說行為。

(二十)總統下鄉接見民眾何種情形屬遊說法規範之範疇：

依遊說法第2條規定，本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為，上開條文所稱之「遊說」，除主觀上行為人具計畫性、目的性影響被遊說者對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止之意圖外，客觀上所訴求之標的亦須為「法令」、「政策」或「議案」三者其中之一，行為人之行為須合乎上開要件，始得認屬遊說法所稱之「遊說」。如民眾係受邀或被動發表意見，本身未有計畫性、目的性地影響被遊說者對於法令、政策或議案之決定，並非屬遊說規範範圍。爰此，總統下鄉接見民眾，應不屬本法規範範疇。

柒、調查意見：

遊說法自民國【下同】97年8月8日施行迄109年6月底止，中央及地方各機關受理之遊說申請登記案件數僅424件，且有逐年減少之趨勢，似未能反映實際遊說情形，實施成效因而備受各界質疑。回溯遊說一詞於古今中外似均隱含負面的意涵，中國史記《蘇秦傳》中出現「遊說六國」的遊說，指的是「奔走各處，逞口才貢獻計畫於當政者」<sup>43</sup>，是一種透過語言達到遊說者目的之行為。西方遊說的英文為「lobbying」，原意是建築物內的通道或公開休閒會客之處所。由於企圖影響政策者，經常聚集於議會的這些場合，利用政府官員或民意代表休息時間，尋求接觸並藉以表達政策觀點的機會。故而，後人便將這類目的之接觸，不論其方式及場合均統稱之為「lobbying」。20世紀以前西方民主國家，關於遊說一詞仍然具有強烈負面色彩，公元（下同）1888年出版的《美國政治辭典》(A Dictionary of American Politics)一書，即將「lobbying」定義為：「遊說乃是泛稱一群以腐化方式影響立法者為職業的人」(men that make a business of corruptly influencing legislators)。縱然此一古典的定義並不適合現今法律上對遊說的界定，但無可否認，迄今尚有相當比例民眾對於遊說者仍然抱持相同的觀感。

臺灣自1987年解嚴後民主逐漸萌芽，但社會存在已久的「關說」文化，仍在暗中侵噬民主政治的根基，令所有國人深惡痛絕。當時「關說」是經常與遊說混用的名詞，多數遊說者固然傾向以低調、隱密的方式以求達成影響政策的目的，但「關說」實際上包含有要求被關說者違法達成關說者要求的意涵，且獲利者只限於進行

---

<sup>43</sup> 周何主編，「國語活用辭典」，臺北：五南出版社，1992年出版，「遊說」條。

是項操作的特定團體或個人；此與遊說者與被遊說者的接觸限於法律所允許的範圍，且受益者為受特定政策影響的所有民眾顯有不同。導因於國人對官商勾結以致「關說」橫行的民怨積累，訂定遊說法以約束日益猖獗的政商勾結，便成了當時朝野共同的呼籲。正因如此，在當時各民主條件仍未盡成熟的臺灣，竟因而成為世界上繼美國、加拿大及波蘭之後，第4個建立遊說法制的國家。

如眾所周知，遊說法與公職人員財產申報法、政治獻金法、公職人員利益衝突迴避法、行政程序法、立法委員行為法、公務員廉政倫理規範、檔案法及政府資訊公開法等，均為政府陽光法體系之一環。然而，公法及政治學者一般認為，遊說法要產生實際的效果，應建立在其他陽光法制成功運作的基礎上，才有後續探討遊說立法的空間，倘未有完備且成熟的陽光法制配套，利益團體其實已有許多接觸並影響政府的管道，如此遊說法不僅無法約束資源優勢的利益團體，反而成為弱勢族群的緊箍咒，難以達致民眾意見公平競爭的理想環境。為釐清我國遊說法公布迄今之施行全貌，以及本法法制上有何疏漏與窒礙之處，本院委員爰申請自動調查。案經分函法務部、內政部詳予查復說明，並檢附佐參資料到院；另請本院財產申報處協助提供案關文件供參；又分別於110年2月3日、同年3月3日舉辦專家學者及遊說團體諮詢會議；嗣於同年5月21日約詢內政部民政司林清淇司長及相關主管人員，全案業經調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

- 一、**遊說**法自97年8月8日施行以迄110年3月底止，各機關受理遊說案件數總計僅有450件，且有逐漸減少之趨勢，未能如實反映我國遊說之真實情況；較諸與我國人口規模較為相近之加拿大，103年至109年間兩國受理遊說件數相差逾500倍，益徵我國遊說法施行之成

效不彰。又遊說案件有高度集中立法院之現象，尤以部分與國計民生息息相關之中央部會，受理遊說件數竟寥寥可數，與當今民意政治與社會經濟發展之現況未合，究各機關有否確依本法規定辦理登記事宜，非無探討餘地。行政院除責成主管機關督促各機關切實依法辦理外，並應持續提升國人與遊說團體之守法意識，藉由政府與民間協力合作，共同達成本法「防止不當利益輸送、確保民主政治之參與」之立法目標：

(一)遊說法自97年8月8日施行迄110年3月底止，各機關受理遊說案件數總計僅有450件，除施行第一年達156件外，餘均未超過百件，其中3年度更僅有個位數之遊說案件；更與人口規模與我國較為相近之加拿大103年至109年度遊說案件差距達500倍以上：

1、遊說法第1條明定：「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，特制定本法。」是我國遊說法之立法目的，在使合法之遊說在公開、透明之程序下進行，以引導遊說行為發揮正面功能，並防止不當利益輸送、杜絕黑金政治與不法關說。惟本法自96年8月8日公布，次(97)年8月8日開始施行，迄110年3月底止，各機關受理遊說案件總數僅有450件，再就各年度觀察，除施行第1年達156件外，餘均未超過百位數，且逐年減少現象，其中3年度更僅有個位數之遊說案件，分別為100年8件、107年6件、108年9件(詳下表1)，顯未能反映我國遊說活動之真實情況。

表1 各機關遊說案件受理情形一覽表

年度	受理案件數
97年	156

98年	74
99年	37
100年	8
101年	33
102年	12
103年	17
104年	13
105年	26
106年	27
107年	6
108年	9
109年	28
110年	4
各機關總計	450

資料來源：內政部

2、較諸與我國人口規模較為相近且亦有制定遊說專法之加拿大（該國統計局2019年統計人口數：3,759萬人），於2014年至2020年受理遊說件數合計65,168件（詳下表2）。與此同時（即103年至109年），我國受理遊說件數合計僅有126件，兩國相差高達517倍之多，益徵我國遊說法施行之成效不彰。

表2 加拿大2014至2020年度受理遊說件數統計表

年 度	總受理案件數
2014	未載明
2015	22,579
2016	9,230

2017	未載明
2018	未載明
2019	26,526
2020	6,833
合 計	65,168

資料來源：內政部採自加拿大遊說專署網站

(二)遊說法公布施行迄110年3月底，立法院受理遊說案件幾占全國各機關總件數之76%，顯示遊說案件有高度集中立法院之現象，其他機關有否確依遊說法規定辦理登記等相關事宜，非無探究餘地：

查立法院係由法制局（立法院遊說登記辦公室）專責辦理遊說登記業務，本法公布施行迄110年3月底，該院計受理343件遊說案件，且全部核准，幾占全國受理遊說案件總件數之76%，且該院各年度受理之遊說案件數之比例，介於50%至100%，顯示我國遊說案件有高度集中立法院之現象（詳下表3）。至於中央與地方行政機關及地方議會遊說件數明顯偏低，是前開各機關有否確依遊說法相關規定覈實辦理登記及資訊公開事宜，非無探究之餘地。

表3 立法院97年至110年3月底至受理遊說案件統計表

年 度	件 數	占全國遊說案件比例
97年	122	78%
98年	48	65%
99年	21	57%
100年	4	50%
101年	28	85%
102年	9	75%

103年	14	82%
104年	9	69%
105年	23	88%
106年	22	81%
107年	5	83%
108年	8	89%
109年	26	93%
110年	4	100%
總計	343	76%

資料來源：立法院遊說登記辦公室

(三)遊說法公布施行至109年7月底止，本法第2條第3項各款被遊說者（總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣【市】政府、鄉【鎮、市】公所正、副首長、政務人員）受理遊說案件之統計情形，（詳下表4）。除立法院320件外，其他機關受理遊說登記情形均偏低，尤以部分與國計民生息息相關之中央部會，登記遊說件數亦寥寥可數，顯與民意政治與經濟社會之發展現況未合：

遊說法公布施行至109年7月底止，本法第2條第3項各款被遊說者（總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣【市】政府、鄉【鎮、市】公所正、副首長、政務人員）受理遊說案件之統計（詳下表4），分析如下：

1、各級民意代表（立法委員除外，遊說法第2條第3項第2款）：

除臺北市議會、高雄縣議會有為數甚少的遊說案件外（各6件、1件），其他地方民意機關（含鄉、鎮民代表）均無遊說案件之登記。

2、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長（遊說法第2條第3項第3款）：

直轄市部分除臺中市（含改制前）、臺南市有登記少數遊說案件外（各6件、1件），餘4都均無遊說登記案件；尤以首善之都臺北市政府竟全無遊說案件，誠屬匪夷所思；至於鄉（鎮、市）公所亦均未有遊說案件之登記。

3、政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員（遊說法第2條第3項第4款）：

此類人員受理遊說登記案件共計81件，地方政府部分，僅臺北市政府都市發展局曾受理登記遊說案件4件，餘均為中央政府計有77件遊說案件。其中掌管國家財務大權之財政部僅登記3件、影響全國數百萬學子學涯發展之教育部僅登記4件、與國民生計與百業興衰連動密切之經濟部僅登記1件、攸關生態環境永續發展之行政院環境保護署僅登記1件、與國人健康及醫療給付息息息相關之原行政院衛生署亦僅登記3件（改制後衛生福利部則未有受理遊說案件之登記），顯與當今我國民主社會與民意政治之發展現況不合，有待主管機關探明原委並予以適處。

表4 本法公布施行至109年7月底止

各機關被遊說者受理遊說案件之統計表

機 關	被遊說者	受理遊說件數	
總統府	總統、副總統	10	
立法院	中央民意代表	320	
臺北市議會	地方民意代表	6	7
高雄縣議會(99.12.25 改制前)		1	
臺中市政府	直轄市政府正、	4	5

臺南市政府	副首長	1			
臺中市政府(99.12.25 改制前)	各縣(市)政府 正、副首長	2	4		
臺中縣政府(99.12.25 改制前)		1			
高雄縣政府(99.12.25 改制前)		1			
行政院	政務人員退職撫 卹條例第 2 條第 1 項所定人員	11	81		
考試院		6			
內政部		25			
國防部		5			
財政部		3			
教育部		4			
法務部		3			
經濟部		1			
行政院公共工程委員會		2			
銓敘部		2			
行政院環境保護署		1			
行政院國軍退除役官兵輔導委員會		1			
國家通訊傳播委員會		1			
金融監督管理委員會		1			
考選部		1			
臺北市政府都市發展局		4			
行政院經濟建設委員會 (103.1.22 組改前)		5			
行政院衛生署 (102.7.23 組改前)		3			
其他:前行政院新聞局		2			
總 計		427			

資料來源：內政部

(四)綜上所述，本法自97年8月8日施行以迄110年3月底

止，各機關受理遊說案件數總計僅有450件，除施行第一年達156件外，餘各年度均未超過百件，且逐漸減少，其中更有3年度僅有個位數之遊說案件，未能如實反映我國遊說活動之真實情況。另較諸與我國人口規模較為相近之加拿大，103年至109年間兩國受理遊說件數相差517倍之多，益徵我國遊說法施行之成效不彰。又目前遊說案件有高度集中立法院之現象，尤以部分與國計民生息息相關之中央部會，受理遊說件數竟然寥寥可數，與當今民意政治與社會經濟發展之現況未合，究各機關有否確依本法規定辦理登記事宜，非無探討餘地。按遊說既係公民社會影響政府政策的活動，故公民社會整體的素質，將直接影響民眾對遊說正當性看法及法律執行的有效性。例如：國人守法觀念的養成、政治運作透明度的持續深化、健全的政府權力制衡與分工體系、人民團體具備獨立性與活躍性、政治領袖尊重體制並能依法行政、各類選舉活動是否秩序井然、公務員公職倫理認知內化、主政者尊重司法獨立等等。是以，行政院除責成主管機關督促各機關切實依本法辦理外，並應持續提升國人與遊說團體之守法意識，藉由政府與民間協力合作，共同達成本法「防止不當利益輸送、確保民主政治之參與」之立法目標。

二、**遊說法**之主管機關究竟誰屬，內政、法務兩部前曾爭論不歇，後經行政院決議由內政部擔任主管機關，是項爭執始趨於平息。本法草擬機關法務部與主管機關內政部不同之特殊現象，迭遭外界質疑有影響本法可執行性之虞。另遊說法經公布施行後，內政部長期以來未能蒐整遊說活動相關基礎數據與素材，經深入研析後成為可供運用之資訊，致無從據以提升遊說法施

行成效及可供日後修法之參據，允宜檢討改善。再者，主管機關對於本法之檢討作為似流於表象與被動，參諸美、加二國法制規定審計機關應每年隨機抽樣定額遊說案件進行審查，並定期向國會提出檢討報告等相關作法，殆有值得我國參考借鏡之處：

(一)內政部與法務部前於81年對於遊說活動是否應制定專法予以規範，即已分持迥異之立場：

1、查遊說法之研擬，緣於81年法務部赴立法院法制委員會報告「法務部政風司及各級政府政風機構之設置及其人員之配置情形」時，出席委員提出質詢，認為避免金權政治氾濫，澄清吏治，除「公職人員產申報法」外，尚應制定「利益團體遊說法」、「政治獻金規範法」等相關法律，以建立完整之陽光法案體系。有關遊說法部分，法務部81年11月9日函報行政院，因事涉整體性考量，建議由內政部研議「利益團體遊說法」制定之可行性及必要性。

2、內政部依行政院指示於81年12月23日擬具研析意見報院，認為「以一個包羅萬象的單一遊說立法加以規範，有其執行上之限制與不便」，其重點摘以：「二、……規範遊說活動之法案實有其必要性，以令各個遊說單位立於公平競爭之基礎，而且政府人員亦得據以擺脫壓力，以公平合理的態度面對每一公共政策之制定與執行。三、惟『利益團體』、『遊說』之定義為何？究採廣義或狹義？又利益團體遊說活動管道繁多，而且範疇廣泛，欲以一個包羅萬象的單一遊說立法加以規範，顯然有其立法與執行上限制與不便。因此就立法或現實情況而言，欲達合理規範遊說活動，似宜採取縮小範圍、分別立法之方式，以達到立

法與實際規範的目的。亦宜從立法部門、行政部門與司法部門等三方面著手，強化與澈底執行現存法令或另訂新法，如此方足以有效掌握並導正利益團體之遊說活動。」

- 3、嗣行政院院長於82年3月4日第2321次會議提示成立專案小組，針對遊說法制定之必要性及可行性進行研析。內政部於同（82）年8月27檢送「利益團體遊說法制定之研析意見」函報行政院，仍認：「1、遊說活動甚難界定，外國立法例（目前已知僅有美國及加拿大兩國）係對國會專業之遊說者予以規範，惟是否為專業遊說者認定不無困難，故制定之成效當甚有限。2、美國聯邦遊說管理法之主管機關為美國眾議院秘書處，加拿大遊說者登記法主管機關則為註冊總署轄下之遊說者登記處，我國遊說法之主管機關為何亟待釐清。」
- 4、行政院於82年11月11日將該案交法務部，請該部本於行政院法律事務主管機關立場擬具體意見報院。法務部旋於同年12月23日送「『利益團體遊說法』立法之必要性、可行性及立法方式之初步研析意見」報院，認為制定「利益團體遊說法」確有制定之必要，並宜以專法制定之：（1）制定該法有助於建立完整陽光法案體系。（2）尊重立法院之決議。（3）順應民意趨向。（4）防止不當利益輸送。（5）避免政治資源為少數人壟斷，杜絕公共事務決策受不當影響。（6）促使遊說過程透明化與遊說方式合法化。（7）國家利益考量。（8）提高立法品質，促使議會政治健全發展。（9）引導遊說活動發揮正面功能。行政院83年1月24日再請法務部邀集有關機關及專家學者共

同研商，再加研酌。其後，行政院為回應立法委員及全體國人對於陽光政治及吏治清明之強烈籲求，政策決定制定遊說活動專法。經考量法務部為法律事務之主管機關，得於遊說法草案之法制作業草擬階段提供協助，爰指示法務部代內政部草擬「利益團體遊說法」草案。

(二) 行政院決定由法務部代擬「利益團體遊說法」草案，但該法之主管機關誰屬，內政部、法務部仍爭論不歇：

1、承前，「利益團體遊說法」草案法務部奉行政院指示代擬草案，惟法務部報院審議草案版本逕將主管機關列為內政部。惟長期以來內政部與法務部關於本法之主管機關誰屬見解殊異：

(1) 內政部意見：

內政部基於法務部對遊說法立法旨趣及制度規劃知之最詳、該法執行宜由具有調查權之機關以達成杜絕黑金政治及防止利益輸送之立法目的、該法執行者多為政風人員，由內政部主管恐混亂指揮體系，以及肅貪業務、請託關說已由法務部主管，一併掌理遊說可收事權統一之效等理由，認為遊說法主管機關應為法務部為之。

(2) 法務部意見：

〈1〉 遊說活動本質為公民參政事務之一，依內政部組織法第10條及內政部處務規程第12條第2款規定，內政部民政司職司公民參政業務，該司並下設公民參政科，故內政部擔任遊說法之主管機關，實屬責無旁貸。

〈2〉 遊說法規範之遊說行為，與請託、關說等涉及具體事件之貪瀆或不法行為迥然不同，若

由政風機構之主管機關主管遊說事務，易使外界產生遊說行為可能涉及貪瀆不法之聯想，非但與遊說法鼓勵公民參政之規範意旨不符，且可能使原欲循正當程序對法令、政策或議案表達意見之人有所顧忌，而無法發揮引導遊說活動正常發展之良法美意，故法務部不適宜擔任遊說法之主管機關，僅於法案草擬階段提供法制作業之協助。

(3) 由於內政部與法務部對於擔任遊說法主管機關之爭執不歇，嗣經行政院89年2月3日第2667次會議決議通過本草案第3條，明定該法之主管機關為內政部，相關爭執始趨於平息。惟此一法案研擬機關與主管機關不同之現象，迭受外界質疑。

(三)法務部官員坦述草擬遊說法作業過於倉促，欠缺遊說活動的實證研究基礎；又該法公布施行後，內政部復未持續蒐整與研析遊說活動相關數據與素材，並經科學分析後成為可供運用之資訊：

1、續前，法務部奉行政院指示草擬遊說法草案，於89年1月24日將該草案報行政院審查，經行政院於89年2月3日第2667次會議決議通過後送立法院審議，立法院第4屆委員任期屆滿，未能完成審議。後行政院於92年7月24日再行函請立法院審議，立法院第5屆委員任期屆滿，猶未能完成審議。行政院再於94年7月14日函送請立法院審議，依94年5月16日立法院第6屆第1會期法制、內政及民族、司法委員會第1次聯席會議決議，請法務部舉辦北、中、南三場遊說法草案公聽會，並將公聽會成果送聯席會，作為審查法案之參考。

2、經查第二場中區公聽會時，與會之國立暨南大學

趙達瑜副教授質疑法務部在草擬遊說法案時，有無針對我國的遊說現象進行實證研究？例如在我國進行遊說的是以個人還是團體為多？遊說的次數、方式如何？現行遊說弊端為何等問題時，與會之法務部時任首席參事陳明堂坦稱：「憑良心說，我們在實證基礎方面作得不夠，當初是將之界定為陽光法案，89年時，行政院要求法務部代擬草案，所以法務部是在很匆促的情況下草擬了該案，雖然我們在多年前已經針此案做過研究，但因目前訂有遊說法的只有美國與加拿大，而臺灣對於遊說行為懷有畏懼感，甚至多半是偷偷摸摸的進行，根本不願將遊說表面化，後來是因為大家知道卡西迪公司在美國為我們進行遊說工作，所以才對遊說有了印象，但是到底在臺灣的遊說行為有何弊端、有何具體作法等，其實並無相關資料，……由於國內在這方面的研究機構和學術機構並不多，所以的確欠缺實證基礎。」另主持人時任法務部常務次長朱楠亦表示：「……目前臺灣最缺乏的就是實證研究，由於沒有相關的實務統計資料，致使研究者在進行研究時極為辛苦，根本不知從何研究起，政府應該在這方面加緊努力，讓資訊公開化。」<sup>44</sup>

- 3、遊說法後經公布施行後，主管機關內政部對於遊說活動之實務運作狀況，亦未持續進行具有信度與效度之相關實證研究。茲舉例明之，按內政部於109年4月提出遊說法部分條文修正草案，擬刪除第2條第3項第2款及第3款有關鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）公所正、副首長為本法之被

---

<sup>44</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月9日中區公聽會，頁7至13。

遊說者，其理由蓋以「渠等自遊說法施行以來均無申請登記案件」云云，並請本院及法務部表示意見。本院（財產申報處主責）即復稱「此究係因未落實執法抑或確無遊說發生之可能，應予釐清以強化刪除之正當性。」又有關遊說申請載明事項方面，該修正草案第13條第1項第1款及第2款刪除「進行遊說預估支出金額」，刪除理由以「實務上遊說者進行遊說多無花費或發費極低」，本院亦指出「是否確有實證資料可資佐證，如否，恐遭外界質疑與事實不盡相符。」另，**上開**各被遊說者所屬機關均無受理委託遊說之申請案件，是否合於實情，國人心中自有定見；此外，內政部亦坦述遊說法實行至今，迄未要求各機關對於遊說三大標的「法令」、「政策」或「議案」予以分類報送該部，故無法提供相關統計數據等情。由上可知，內政部為遊說法之主管機關，未能蒐整遊說活動相關數據與資訊，探析其所代表之意涵與真相，以期於科學的實證研究基礎之上，精準有據的提升遊說法施行成效，並得資為日後修法之根據，該部允宜檢討改善。

(四)美、加二國遊說法規定審計機關應每年隨機抽樣遊說案件進行審查，並定期向國會提出檢討報告；反觀我國遊說法實施之檢討作為，似流於表象與被動：

- 1、美國為擔保新遊說者公開法的施行成功，「誠實領袖與透明政府法」(HLOGA)對「遊說活動公開法」(LDA)增加一項新規定，要求美國審計長(the Comptroller General)透過隨機抽樣的方式，每年就遊說說者與遊說者雇主所提出註冊資料進行審查，並於每年4月1日以前向國會提出報告，

調查報告將做為國會改善執行成效的參考。在此一授權下，美國審計機關乃於2008年9月針對HLOGA施行後首季的成果，提出第一份審查報告。報告乃由註冊的17,801份遊說者報告中隨機抽取100份進行書面分析與當事人訪談，抽樣的信心水準在95%以上，其客觀性不容置疑<sup>45</sup>。美國各年度相關遊說揭露資料公布於審計部（U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE網站），目前遊說揭露情形已更新至2019年。而加拿大1989年立法例，規定「遊說者登記法」實施後3年國會應就該法實施的成效進行研究與探討，此後更仿效美國要求審計長對遊說法實施成果進行年度評估，並要求遊說登記專署應針對每件違規案件，撰寫調查報告送國會及司法單位。

- 2、回溯我國遊說法甫通過之際，或因參考美、加前開立法例，立法院曾以附帶決議要求政府在該法施行半年後，必須針對遊說法實施成效進行研究與檢討，以供未來修法之參考。惟此後主管機關僅安排每年定期分北、中、南區辦理遊說法宣導說明會，並於會後舉辦座談，以瞭解各機關執行狀況，就所提執行疑義進行討論。該部另要求全國各機關逐月函報遊說法受理情形調查表，以及依本法第18條按季公開遊說相關登記資料，未如期辦理者，亦以電話或去函要求各該機關儘速辦理，督請各機關落實辦理。然此種宣導、座談之運作方式，無疑僅是採取最低度之管理模式，而與先進國家務實之檢討評估機制，顯有不同。有

---

<sup>45</sup> 內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁41)。

鑒於美國1946年遊說管理法的失敗，加拿大1989年通過第一個遊說者登記法時，特別約定於執行3年後應該進行檢討與修正。更在隨後修法中，強制檢討修法雖由3年延為4年，後又延為5年，這項限期檢討的規定，學者認為正是加拿大法制不斷改善與成長的主因。美國雖無類似限期規定，歷次修法均導因於輿論的壓力，但國會勇於檢討的精神仍然讓人印象深刻。不抱殘守缺，願正視遊說法制的缺陷並持續檢討修正，應是美、加兩國遊說法制能運作屹立至今的要因。

- 3、查遊說法制由內政部民政司公民參政科業管，負責主管法律包括：總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、政治獻金法、遊說法、宣誓條例、會議規範等法制之檢討研修及相關事務工作，以及辦理立法委員名籍管理等，遊說法制僅係其工作執掌事項之一。礙於員額限制，目前整體遊說作業分散由被遊說者所屬機關特定人員兼辦，而該部僅負責法令解釋，由於工作內容偏向被動與後端作業，目前人力尚可維持運作。然此與美、加責由審計機關（及遊說登記專署）每年隨機抽樣遊說案件進行審查，並定期向國會提出檢討報告，以做為改善遊說法執行成效及未來修法的參考，實有重大差異。

(五)綜上以論，內政部前於81年12月就遊說活動之立法擬具研析意見陳報行政院，認為「以一個包羅萬象的單一遊說立法加以規範，有其執行上之限制與不便。」並建議採取縮小範圍、分別立法之方式，以達到立法與實際規範的目的。後行政院於82年11月指示法務部另擬具體意見報院，該部旋於同（82）年12月檢送研析意見報院，認為「利益團體遊說法」

確有制定之必要，並宜以專法制定之。嗣行政院為回應民意決定制定遊說專法，並指示法務部代擬「利益團體遊說法」草案，是內政部與法務部對於制定遊說專法之必要性與可行性，見解即有不同。不惟如此，關於該法之主管機關誰屬，內政部、法務部長期以來爭論不歇，後經行政院於89年2月決議由內政部擔任主管機關，相關爭執始趨於平息。上述兩機關就遊說活動是否應制定專法予以規範之相左立場，以及遊說法制定機關與主管機關不同的特殊現象，迭遭外界質疑有影響本法可執行性之虞。又法務部官員坦承草擬遊說法作業階段因過程倉促，欠缺紮實的科學實證研究；而遊說法公布施行後，主管機關內政部復未能積極蒐整遊說活動相關數據與素材，經研析後使其成為可供參酌運用之有用資訊，致無從據以提升遊說法施行成效，並以為日後修法之參據，允宜檢討改善。再者，我國遊說法定期檢討作為似流於表象與被動，參諸美、加國法制規定審計機關應每年隨機抽樣遊說案件進行審查，再向國會定期提出檢討報告等作法，殆有值得我國借鏡師法之處。

- 三、**遊說**法排除申請、請願、陳情、陳述意見等人民表達意見行為之適用，且規定遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，而人民表達意見管道多元，均是我國遊說登記件數甚少之結構性因素。惟當前遊說實務反映資源稟賦不同之遊說團體間，確實存在非「**一致性對待**」及「有登記，才有問題」的現實困境，亟待主管機關正視並督責各機關應以一致之規範標準與處理方式，公允受理所有民間團體之合法遊說活動。又查本法第5條第1款規定之實踐，常淪為各機關暗助資源優勢團體規避本法規範之巧門，而與劣勢團體形成明

顯不公之勢；另同條文第2款規定之實踐，坐令外國人士及團體取得規避遊說法限制的途徑，凡此均將嚴重斷傷人民對於政府公正執行遊說法之信任。如何突破上述遊說法之實務困境，並確保遊說活動公平進行，考驗主管機關善治之籌劃與執行力：

- (一)關於我國遊說登記件數甚少之結構性因素，據內政部復稱係因我國意見表達管道多元，以及遊說者、被遊說者是否確依本法規定辦理，而有以致之：
- 1、查請願法於43年12月18日公布、行政程序法於88年2月3日公布，本法則於96年8月8日制定公布。依本法第5條第3款明定，人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為，不適用本法之規定。是本法於立法之初，即已排除人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。
  - 2、另民眾向中央政府表達意見管道多元，人民可以透過陳情、請願等方式，或以演講、發行刊物、召開公聽會、利用大眾媒體或集會遊行等公開方式來達成影響政治性決策的目的。同時政府決策過程中本即會主動徵詢人民、團體或利害關係人意見，以使決策更為妥適周延，亦是造成行政機關遊說數量較少之原因。
  - 3、至於地方機關遊說登記案件尤其之少，其原因同前所述，包括我國意見表達管道多元、政府決策過程會主動徵詢人民意見等。此外，地方關注議題多係自身個案權益之保障，未涉及本法「法令、政策、議案」之遊說標的，亦係影響遊說案件數之因素。
  - 4、另本院約詢內政部民政司長林清祺亦坦述：「遊

說法制定後，起初很熱絡，民眾、學者認為可以將意見向首長表達，但其實遊說不一定可以見到首長，而且遊說也未必可改變政策制定方向。所以遊說的實際情況跟民眾期待會有落差，民眾可能會轉而透過以往陳情抗議處理方式。機關首長如果重視遊說，會影響遊說登記的件數，但他們是否重視，我不得而知。另外機關在制定政策時，可以主動找相關人士來討論，也不適用遊說。……各部會首長找人來談政策時，就不是遊說，不用辦理遊說登記。」

(二)遊說法規定遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，是否不當限制公民對於公共事務與參與管道，殊值探究；且被遊說者所屬機關對於遊說者與欲遊說之標的「有關與否」之認定，各機關難有齊一標準：

- 1、我國遊說者之規範對象範圍較之美、加二國為寬廣，惟遊說法第4條第1項規定：「依第二條第二項第一款進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。」查其立法理由以：「按現行法律如請願法、行政程序法或自治條例等並不乏人民表達意見之途徑，惟表達意見係權利之行使，而遊說亦是表達意見之一種方式，其限制自應審慎，然遊說畢竟不同於一般之意見表達方式，其花費之社會成本較高，況被遊說之人均屬公務極為繁重之人員，倘任何人對與其無關之政策、議案或法令動輒可遊說，則除前揭人員將陷於無法因應之窘境外，亦會影響政務之推動，故有必要對遊說

人不得遊說之情形予以合理限制，爰於第一項明定進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。」

- 2、按遊說活動向來被貼上負面標籤的主要原因，在於個人或團體所擁有的資源稟賦，會對公共權威管道的接近能力（accessibility）產生影響。換言之，資源稟賦愈豐富者，愈容易透過動員、遊說等方式取得較大的政策影響力，甚至壟斷意見表達的管道，使得公共權威的決策出現偏頗，最終社會上只聽得到錢的聲音（the sound of money），此係對於平等權嚴重的侵害，亦為社會大眾認為缺乏對遊說的規範將導致金權政治的普遍疑慮。故如何透過制度的妥適安排，以矯正資源稟賦對於遊說管道與遊說結果的扭曲，實為建制遊說制度的核心。但遊說法所規定的遊說主體卻將「與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者」排除在外，是否過度限制公民對於公共事務關心與參與的管道，厥為遊說法在遊說主體上最大的問題。例如在核廢料最終處置場的選址議題上，除臺東縣居民外，依據該本法規定其他地區居民可能皆被限制不得進行遊說，從而限縮國人對該議題的關懷與參與空間，這樣的規定是否合理，頗值得進一步探究<sup>46</sup>。

- 3、觀察遊說法立法原意，在於行政機關「為免遊說

---

<sup>46</sup> 石振國，影響政治VS.干涉政治：臺灣遊說制度的解剖，文官制度季刊第2卷第2期，99年4月，頁63-64。

被濫用致妨礙政府政務之推動，故限制自行進行遊說者倘與欲遊說之標的無關，不得遊說。」<sup>47</sup>此前法務部重要主管官員於遊說法草案中區公聽會時，對與會提問者答稱：「為了與自己無關的事進行遊說，等於是雞婆、詛咒別人死。」、「被遊說者可能是主管或比較高階層的人，如果開放無關的人也可以登記遊說，可能會非常地繁雜或重複，所以才有限制。」<sup>48</sup>此種見解所引致的立法規範恐有為追求行政效率，而犧牲公民參政權益之嫌。至於「有關與否」，依遊說法第13條規定，遊說者有釋明的義務，亦即遊說者須在遊說申請書說明與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止之關係，並備具相關文件。如經被遊說者所屬機關認定遊說者與遊說標的無關，雖得拒絕其遊說登記，且性質為處分行為，遊說者得基於公法上請求權於其權利或法律上利益遭受損害之際，依法提起行政救濟（包括訴願、行政訴訟等）。由於我國係採取分散登記制，被遊說者所屬機關對於遊說者與欲遊說之標的「有關與否」的認定，究係寬鬆或嚴格，各機關難有齊一標準，恐有影響遊說者權益之虞。

(三)現行遊說實務反映出資源稟賦不同的遊說團體間，確實存在非「一致性對待」以及「有登記，才有問題」的現實困境：

本院為瞭解國內曾從事遊說之人民團體曾遭遇之實務問題，於110年3月3日舉辦諮詢會議，函邀董氏基金會、臺北律師公會、中華民國土木技師公

<sup>47</sup> 立法院第6屆第2會期第1次會議議案關係文書，頁312。

<sup>48</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月9日中區公聽會，頁26。

會全國聯合會、社團法人中華民國牙醫師公會全國聯合會派員出席，與會專家學者發言紀要如下：

1、**董氏基金會代表：**

- (1) 遊說法施行之後，本基金會從公益團體變成遊說法上的利益團體，對我們影響反而變得很負面。目前我們持續推動菸害防治相關法案，據了解只有我們被要求要依遊說法辦理登記，但實際上跟菸品利益有關的，尚有中華民國菸葉協會與五大菸草公司，他們都會找公關公司遊說，但不論對誰進行遊說，他們都沒有辦理登記，另如臺灣菸酒公司因屬於國營事業，也沒有依法登記。
- (2) 本基金會長期關心推動推菸害防治的修法，以上次菸害防治法修正為例，總共有9個版本，背後應該有十幾個利益團體，但實際上只有本基金會被要求辦理遊說登記。其實可能會產生不當利益輸送的遊說團體，都是沒有登記的，而且不是只有一屆立法院有這種情形，過去幾屆都有。也就是說，真正與菸品有關利益團體，在遊說法卻沒有角色。
- (3) 由於國家發展委員會（下稱國發會）須掌握國內菸品管制政策進展趨勢，本就會與各國商會等聯繫進行瞭解，外國商會也經常透過國發會影響臺灣菸品管制政策，另菸商及國營事業等單位，可能也都是利益團體，但實際上遊說卻沒有登記。觀察美國遊說法制都會揭露參眾議員後面有無菸商支持，為何美國法制可以做到，我國卻無法做到？
- (4) 為推動菸品管制，本會向來都會挑選對我們友善立法委員，或立場較為中立的委員，對個別

立委進行遊說，像是敲門遞交陳情信，或僅交予名片，告知可以跟基金會聯繫等。印象較為深刻的是，在2011年本基金會規劃推動菸害防治法時，因為遊說法限制，我們想去拜會委員時，卻被委員助理質疑我們違反遊說法，我當時很訝異，因為跟以前不同，該委員助理甚至質疑一樓工作人員，為何放任我們去找該立委。此前遊說時也曾發生過，進去立院大樓後，在1樓就有警衛陪同我們去立委辦公室，拜會結束後返回1樓，再由另一名警衛帶去另一立委辦公室，應該是想避免我們亂串門子，現在樓管也會禁止我們隨意至立委辦公室。但我的疑問是，為何只有我們被管制，很多利益團體卻沒有登記而不受管制？

## 2、臺北律師公會代表：

- (1) 個人遊說的經驗是在出任「環境法律人協會」理事長時，遊說對象通常是主管機關、立法院或地方議會。遊說目的主要是針對特定爭議的個案，例如像近期大潭藻礁案，或者是從個案發現制度面的缺失，例如，「環境法律人」協會長期關心環境影響評估制度的缺失，我們就會去拜會各黨團立委。舉例來說，老舊環評的退場機制，早年的環評可能因為環境變遷而不合時宜，這就是制度面缺漏，我們會倡議要修正。
- (2) 但不論是主動拜會有關機關或到議會遊說，我都沒有主動辦理登記，也沒有被要求要登記經驗。有時是被動受邀與被遊說者溝通，更沒有登記的問題，因此根據我個人經驗以及NGO友團遊說的事例，都沒有依遊說法辦理登記。

## 3、中華民國土木技師公會全國聯合會代表：

- (1) 個人從84年起就在立法院遊說，過去叫陳情，希望立委幫忙協助，遊說法施行後，我們就變成利益團體。以往營造業法、技師法與工程技術顧問公司管理條例等，我們曾進行遊說並有辦理登記，希望通過或修改相關法律，因法案要通過的確需要政府的支持。但是像建築師公會、營造業公會等，他們公會的人，常跟我在立法院碰頭，合理推測應該都有向立委遊說，實際上卻只有本會辦理登記。
- (2) 遊說法主管機關是內政部，但內政部如何管理立法院的登記？而且有登記才有罰則，會變成法律是打擊合法的人，獎勵非法的人。遊說法的主管機關放在哪裡都沒有用，除非放在司法院或法務部。要防止不當利益輸送，要靠有調查權的機關才能，例如像法務部調查局，靠自律去辦理遊說登記，效用不大。

#### 4、社團法人中華民國牙醫師公會全國聯合會代表：

- (1) 遊說法是參考國外法制而制定的，在美國遊說是運作很上軌道的制度。以牙醫師公會來說，如果要變成遊說團體，要依規定撰寫財務報表，是很困難一件事。最近衛生福利部要成立口腔衛生師，我們牙醫師公會表示反對，但沒有辦理遊說登記。國外必須是重大公益事件，才需要登記，但在臺灣要登記的，包山包海，建議遊說法不要訂得太細，應該針對重大案件才要登記，不然遊說者好像每天都在違法。
- (2) 另外，不登記沒事，但依照規定登記，可能會因為拜會對象不同，被檢舉登記不實，還好我們協會沒有對立團體，不然會很麻煩，所以，不登記沒事，登記反而有事，這並不合理。

(3) 本公會也有拜會健保署請求增加某些支付項目，現行肢障類型申請健保限制政策並不合理。本公會雖然積極遊說爭取上開政策限制，但並沒有辦理登記，如果有登記，可能會被認為遊說後政府不接受，怎麼還每年來遊說。

(四) 本法第5條第1、第2款之規定，對於我國遊說的公平性與遊說件數之真實呈現，均有負面影響，分別說明如下：

1、按遊說法第5條第1款規定，公務員依法執行職務之行為，不適用本法之規定，查其立法理由係因行政機關為使所提之法案順利完成立法，對於立法委員所為之溝通、協調，或立法委員針對特定政策對行政院所提之質詢，均屬依法執行職務之行為，為避免影響其職務之執行，不適用本法之規定。實務上常見民選地方行政首長「主動」對特定業者從事相關法令或政策之建議或勸告相關行政指導行為，縱可能涉及法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止事項，卻不適用遊說法之規定。反之，特定業者對民選地方行政首長從事相關法令、政策或議案之建議的行為，卻須適用遊說法強制登記制度。又如中央部會首長如就主管業務主動接觸特定人士或人民團體，在談論中縱已涉及法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，可使特定人無形中達成遊說之目的，卻不必適用遊說法。惟如資源劣勢團體作為遊說者申請登記向機關首長討論法令、政策或議案的 formed、制定、通過、變更或廢止之事項時，卻須適用遊說法規定，接受本法之規制，且如因故違反法定之程序，並將受到相應之裁罰。

本法最為人所詬病者，厥以資源稟賦優異之個人或團體，挾其雄厚之財力與人脈，直接與被遊說者進行接觸，使各機關被遊說者曲意配合其等實質之遊說活動，變相以所謂主動「探求民意」、「諮詢意見」甚至給予所謂「行政指導」等取巧方式，使該個人或團體得以合法規避本法有關登記、申報與向大眾公開等規定，嚴重阻礙陽光照進遊說黑暗角落的機會。

另一方面，被遊說者對於資源稟賦薄弱之個人或團體，卻主動要求其等應依法辦理遊說登記與申報，因受理遊說差異處置導致不平之感產生，因而斲傷政府公允執行遊說法的信任。也正由於遊說者之資源稟賦對於遊說活動之進行與遊說結果的獲得，具有極其關鍵的影響，此為國人對於遊說抱持疑懼態度的主因。故如何透過公開揭露之方式，使遊說活動攤開在陽光之下，並引進社會各界之多元勢力，對於資源稟賦較優勢團體的遊說活動予以必要規範與制衡，始能逐步落實遊說制度建置之立法意旨。

- 2、遊說法第5條第2款規定，外國政府或政府間國際組織（例如世界貿易組織）派駐或派遣之人員所為職務上之行為，因享有外交豁免權或有其特殊之功能，故不適用本法之規定。又本法第7條第1項規定：「外國政府、法人及團體進行遊說時，應依本法規定委託本國遊說者為之。」該二條文實務交互運作之結果，外國法人及團體勢將轉而藉助外國政府或國際組織之派駐或派遣至我國人員，向我國的被遊說者進行交涉，而不必受本法之規範，將使本國遊說團體淪為不對等的地位，而有失衡平，亦有害於實質遊說件數之真實呈

現。

(五)綜上以論，我國遊說登記件數甚少之結構性因素，係以申請、請願、陳情、陳述意見等人民表達意見行為，均排除本法之適用，且規定遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，以及遊說者、被遊說者是否落實本法規定辦理等均屬之。惟遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，是否不當限制公民對於公共事務與參與管道，殊值探究；又被遊說者所屬機關對於遊說者與欲遊說之標的「有關與否」之認定，各機關恐難有齊一標準。現行遊說實務工作反映不同遊說團體間非「一致性對待」以及「有登記，才有問題」的困境，主管機關允應正視各機關受理遊說活動之弊病，並督責各機關以一致之規範與處理方式，公允對待所有民間團體之遊說活動。復以，本法第5條第1項有關公務員依法執行職務之行為，不適用本法之規定，常淪為各機關暗助資源稟賦優勢團體規避本法規範之巧門，而與劣勢團體形成明顯不公之勢，因此產生不平之感，並斲傷人民對於政府公正執行遊說法之信任。另本法第5條第2款規定外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為，不適用本法之規定；又本法第7條第1項規定外國政府、法人及團體進行遊說時，應依本法委託本國遊說者為之。然該二條文實務交互運作之結果，反使外國人士及團體取得規避遊說法限制的途徑。是以，如何突破上述本法實務困境，並確保遊說活動之公平進行，考驗主管機關善治之籌劃與執行力。

四、遊說法對於受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中為自然人資格限制，而營利法人則僅需章程中載有遊說業務，並

向主管機關備案，即可接受委託進行遊說；又本法實施迄今，經內政部備案之受委託遊說者，僅有15位自然人及16個營利法人，不僅數量甚少且均未曾有受理委託遊說之申請案件，內政部允宜檢討研具可行相關輔導措施，以使遊說法引導遊說專業化之立法目標可臻落實。復以，我國百分之七十五以上的遊說活動集中於立法院，卻對立委退職後擔任遊說者毫無任何限制，有欠允當；且本法有關各級民意代表投資事業比例限制之規定，似失之僵化，若無周全之配套作為，將無法有效肆應遊說之實際窘況：

(一)遊說法規範遊說者不限於專業遊說人，一般人民亦可進行遊說，此與美、加之遊說法制係以受有報酬之專業遊說者為規範對象<sup>49</sup>，有顯著之差異：

1、遊說法第2條第2項規定：「本法所稱遊說者如下：一、進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。二、受委託進行遊說之自然人或營利法人。」查法務部報經行政院於94年7月14日核轉立法院審議之本法第2條立法說明，指明我國進行遊說者不以個人為限，依法成立之法人或人民團體，甚至基於特定目的組成之團體，例如自救會、同學會、同鄉會等，時有遊說之必要，為兼顧表達意見機會之公平，爰規定該等團體設有代表人者，亦得為本法之遊說者。是我國遊說者之範圍包含自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體、基於特定目的組成並設有代表人之團體、受委託進行遊說之自然人或營利法人。又遊

---

<sup>49</sup> 指個人受雇於特定客戶，並因提供1次以上遊說接觸而獲得財物或其他報酬，且在3個月內花費在遊說活動時間上的時間超過百分之20者。林彤，「美國遊說制度的演進與運作」(上)，91年8月22日，頁6。

說可委託他人為之，該受託之人亦得為本法之遊說者。

- 2、據法務部查復表示，草擬遊說法草案時，雖經參考美國及加拿大有關遊說法之立法體例，然因我國政治制度及社會文化背景與美國並不相同，且當時亦無以遊說為業之「專業遊說人」，是行政院版本之遊說法草案，係以美國立法例為基礎，並配合我國國情調整規範內容，對遊說者之內涵及範圍予以界定。是我國遊說法規範之遊說者不限於「專業遊說人」，一般人民亦可進行遊說，且在專業遊說人之規範上，則透過適度之資格限制，希望對我國專業遊說人之發展發揮引導作用。另考量遊說行為之社會成本顯較請願、陳情等一般意見表達行為更高，其範圍又較美國法稍作限縮。又遊說法作為陽光法案之一環，於可能涉及利益迴避問題之情況，明定特定類別之被遊說者於離職後，一定期間內不得對原服務機關進行遊說。復因我國特殊之政治情勢，並參考政治獻金法之體例，規定大陸地區人民、香港或澳門居民、法人、團體等不得自行或委託其他遊說者進行遊說。由上可知，相較美國、加拿大之遊說法制係以受有報酬之專業遊說者為規範對象，我國遊說者之規範對象範圍則較為寬廣，此亦我國遊說法制與美、加二國最大差異之所在。

(二)遊說法關於受委託進行遊說者之自然人資格限制，係政策性考量結果，不僅與實務之運作有所扞格，亦不無剝奪民眾工作權之嫌：

- 1、再就受委託進行遊說者之資格而言，遊說法第4條第2項規定：「受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業

中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。」其立法理由以：「鑑於受委託進行遊說者與非受委託進行遊說者所著眼之利益及方向尚有不同，參諸美國、加拿大之立法體例，其受委託進行遊說者，均極為專業，為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質的政策參與效果，爰於第二項將受委託進行遊說者限於一定之資格範圍。依一般社會認知，專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，故將其明定為得受委託進行遊說者之一，俾符合社會正常之期待，及委託人之利益，亦有助於引導遊說專業化。」

- 2、查遊說法關於受委託進行遊說之自然人資格限制，雖有引導受委託進行遊說者能更專業化的良善理由，但專門職業及技術人員之所以必須經國家考試及格，是因為該等人員專業知識或技術較高，且依據法律獨立執業，在其專業領域裡發生法律效果並負其責任，如違反專業或違反法律，將面臨被懲戒的命運。受委託進行遊說者，其專業與技術主要在於公關與人際關係的運用，非但不發生專業的法律關係，遊說失敗也不必負任何責任，顯然與專門職業及技術人員的性質大異其趣<sup>50</sup>。另遊說法草案第二場中區公聽會時，與會之國立暨南大學趙達瑜副教授亦指出本法之規定有剝奪民眾工作權之嫌：本法草案第4條第2項對於受委託進行遊說者的資格有所限制，就是必須經過專技人員高等考試領有證書目前執業中

---

<sup>50</sup> 曾明發，遊說法草案評析，考銓季刊，第43期，2008年，頁189。

之自然人或法人，說明欄所提出的理由是要將遊說導向專業，我覺得這個理由好像不太具有說服力，因為這涉及對某一些人工作權的剝奪，會不會有違憲的問題？有些人也許沒有專技人員的資格，學歷也許不高，也沒有執業，但是他的口才、親和力非常強，人際交往的能力也非常高明，為什麼這樣的人不可以從事遊說的業務？憑什麼剝奪這些人受委託進行遊說的工作權<sup>51</sup>？

- 3、本法規定經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人，均得成為受委託進行遊說者，是則律師得否宜為藥事法修正案受委託進行遊說者？抑或限於醫師或藥劑師始得為之？同理，經專門職業及技術人員「普通」考試及格領有證書目前執業中之自然人如地政士，依法不得受委託進行地政法令、政策或議案之遊說？反之，高考及格之民間公證人卻可成為該等事項受委託進行遊說者？此是否合理並符合遊說活動之現實？誠令人質疑。查據法務部官員坦述：「遊說法草案草擬時，原草案條文規定是高普考通過即可，但行政院開會審查時相關出席代表認為，遊說制度實施伊始，還是要對自然人門檻限制高一點，至於營利法人部分的門檻則予以降低，以求平衡，最早的時候，並沒有這一條文。亦即係行政院審查時所為之決定，係為政策性考量的結果<sup>52</sup>。」既然現行遊說法規範受委託進行遊說之自然人，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中者為限，係行政院於

---

<sup>51</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月9日中區公聽會，頁37-38。

<sup>52</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月5日南區公聽會，頁33。

研商遊說法草案在特定時空之特殊考量，並非草案代擬機關法務部之原始構想。是本法施行10餘年後，內政部允宜參酌遊說活動運作實況，斟酌宜否為適當之修正。

(三)本法實施迄今，經內政部備案之受委託遊說者僅有15位自然人及16個營利法人，且均未有受理委託遊說之申請案件：

- 1、遊說法第4條第2項另規定，章程中載有「遊說業務」之營利法人，並向主管機關備案者，即得受委託進行遊說，而該法人之負責人與成員，並無如自然人接受遊說委託者積極資格條件之限制。經查目前經內政部備案之受委託遊說者僅有15位自然人及16個營利法人，其中自然人部分，均為經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之律師，其中除編號第15者係於106年經內政部備案者外，其餘均在97、98年備案之執業律師；至於營利法人部分，亦多係於97、98年經內政部備案（9個營利法人），近年來增加極其有限。
- 2、反觀美、加二國之遊說法制，均以受有報酬之專業遊說者為主要規範對象，依內政部98年委託楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」研究案第2章第4節所載，美國遊說團體可以區分為12種態樣，包括以營利為導向的大型企業與財團、同業公會、專業人士協會、公民團體、工會、政府單位、智庫、慈善團體、大學院校、聯盟團體、醫院及教會。至有關各年度受託遊說人數，參考上開研究案第2章第3節（頁41至43參照），美國參、眾兩院秘書處曾就1995-2006年間之各項遊說登記人數進行統計，可知自

1995年實施遊說活動公開法(LDA)以來，除有助於遊說活動之公開透明外，並可相對引導機構、雇主、遊說者之申請登記，故相關數據亦因而逐年增加，詳如下表：

年度	註冊單位		雇主		遊說者	
	總數	年度增長	總數	年度增長	總數	年度增長
1996	3,557	---	8,118	---	10,798	
1997	4,051	13.89%	10,013	23.34%	14,946	38.41%
1998	4,422	9.16%	16,873	68.51%	18,589	24.37%
1999	4,813	8.84%	13,793	-18.25%	21,279	14.47%
2000	4,774	-0.81%	13,865	0.52%	16,342	-23.20%
2001	5,160	8.09%	15,941	14.97%	18,854	15.37%
2002	5,536	7.29%	17,575	10.25%	21,089	11.85%
2003	6,005	8.47%	15,317	-12.85%	24,872	17.94%
2004	6,231	3.76%	19,758	28.99%	30,402	22.23%
2005	6,485	4.08%	20,099	1.73%	32,890	8.18%
2006	6,554	1.06%	21,468	6.81%	35,844	8.98%
1996-2006 的改變		84.26%		164.45%		231.95%

資料來源：美國參、眾兩院秘書處

3、復查遊說法第4條第2項之立法理由以：「鑑於受委託進行遊說者與非受委託進行遊說者所著眼之利益及方向尚有不同，參諸美國、加拿大之立法體例，其受委託進行遊說者，均極為專業，為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質的

政策參與效果，爰於第二項將受委託進行遊說者限於一定之資格範圍。依一般社會認知，專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，故將其明定為得受委託進行遊說者之一，俾符合社會正常之期待，及委託人之利益，亦有助於引導遊說專業化。另參以外國之立法例，以遊說為業之公司係遊說法規範之主要對象，雖我國目前並無此行業，惟為引導遊說專業化，爰明定章程列有遊說之營利法人，得受委託進行遊說。」可知引導遊說專業化係遊說法對於受委託遊說者之重要方針。惟自97年8月8日遊說法施行以來，經內政部備案之受委託遊說者僅有15位自然人及16個營利法人，且多集中於遊說法施行初期備案者，近年則增加極為有限，更且遊說法施行至今迄無機關有受理自然人及營利法人受委託遊說之申請案件，在在顯示我國接受委託進行遊說之運作情形極不理想。

- 4、除此之外，加拿大遊說法主張進行遊說的法人或團體，其負責人均須登錄為遊說者，並為該組織的遊說活動負責。我國遊說法則無類似之規定，法人或團體所填報之代表人，可能只是組織的次要主管，因此外人難以從登錄資料一窺該組織負責人及其背後真實的影響力，是宜於本法修法時，斟酌是否明定營利法人負責人亦須登錄為遊說者，並要求其應對法人及員工登錄之資料之真實性及遊說活動負責。

(四)我國百分之七十五以上的遊說活動集中於立法院，卻對立委退職後擔任遊說者毫無任何限制，似有欠允當：

- 1、本法第10條規定：「第二條第三項所定人員，除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。」其立法理由以公職人員離職後，為避免利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓，影響決策，爰參考公務員服務法第14條之1、政府採購法第15條第1項等法律之規定，而於本法第10條明定第2條第3項所定人員，除各級民意代表外，包含總統、副總統、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長及政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員，於離職後3年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前5年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。至於各級民意代表立法時考量因其性質與其他公職人員不同，其離職後較無利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓之顧慮，爰排除於本條適用之列。
- 2、惟據楊泰順教授研究指出：「類似限制公職離職後擔任遊說工作也見於美加法制，但難以理解的是何以我國將民代排除在限制之外。根據我國目前遊說登記的資料顯示，百分之七十五以上的遊說活動乃集中於立法院，既然如此卻對立委退職後擔任遊說者不加限制，令人覺得本末倒置<sup>53</sup>。」實則，遊說的標的若為政策的改變進而修法，其主要遊說戰場反而是退職民代以往任職的立法機關，亦即退職民代極有可能遊說其立法機關同

---

<sup>53</sup> 內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁139)。

僚，故對於民代退職後進行遊說，反而有適度限制之必要。甚者，美加法制係限制退職民代「不得擔任遊說者」，而非如我國僅限不得向「離職前5年內曾服務的機關」遊說而已。以此反思本法認為各級民意代表離職後較無利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓之顧慮，乃排除於本條適用之列，與民主先進國家遊說法制不同，似有思慮欠周之處。

- 3、如欲防範公職人員離職後，因職務關係對原服務機關施壓，影響決策，僅限制本法第2條第3項所定除各級民意代表外之人員，於離職後3年內，不得向其離職前5年內曾服務機關進行遊說及委託他人遊說，似乎範圍過於狹隘。按中央三級機關業務涉及高度政策性，其首長擁有相當決策權限，固不待言；惟如部分三級機關首長屬於政務職，因需為政策負責，常無法久任一職，而其副首長因屬常任文官，因常任斯職，反而掌握實質決策權與人事升遷管道，其人脈盤根錯節，即便退職仍有其強大影響力，如上述中央三級機關正、副首長竟不在本法遊說限制之列，是否妥當周全？容有再酌之必要。

(五)本法第12條有關各級民意代表投資事業比例限制之規定，似失之僵化，而欠缺彈性：

- 1、本法第12條第1項規定：「各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。」係因民意代表對於其本人或關係人經營或投資之事業遊說，有利益衝突及利益輸送之可能，為防止弊端之產生，參考公務員服務法第13條第1項有關投資股份總數百分之十之限制，而

為本條之規定。惟現今商業活動繁盛，公司資本規模亦日趨龐大，民意代表投資之股份總數雖不及百分之十，但因實收股本金額甚高，該股份比例已或可推派數席之董監事，此情形尤以股票上市、上櫃公司為最。是民意代表若暗中指派上開其所指派之董監事，以其個人名義進行遊說，將無從予以規範限制。足見本法有關民代投資事業股份總額比例限制之規定，似失之僵化。

- 2、另如各級民意代表受聘擔任某事業之「門神」，雖然其本人或關係人投資股份總額未達百分之十，甚至未有任何帳面上投資，但被遊說者均心知肚明事業之背後有某民代支持，因擔憂公務推動或預算編列遭受刁難，故對於該事業指派之遊說者多所忌憚，則本條規定能否達成防止利益衝突及利益輸送等弊端之立法意旨，若無相關周全之配套作為，將無法有效肆應遊說活動之實際窘況。

(六)綜合上述，遊說法規範遊說者不限於專業遊說人，一般人民亦可進行遊說，此與美、加之遊說法制係以受有報酬之專業遊說者為規範對象，有顯著之差異。而遊說法規定遊說者與欲遊說之標的無關者不得遊說，是否限制公民對於公共事務關心與參與的管道，殊值探究；被遊說者所屬機關對於遊說者與欲遊說之標的「有關與否」之認定，難有齊一標準，不無影響遊說者權益之虞。又遊說法關於受委託進行遊說者之自然人資格限制，係政策性考量結果，惟與實務之運作有所扞格，亦不無剝奪民眾工作權之嫌。是本法施行10餘年後，內政部允宜參酌遊說運作實況深入檢討，斟酌宜否為適當之修正。至營利法人則僅需章程中載有遊說業務，並向主管機關

備案者，即可接受委託進行遊說，然本法實施迄今，經內政部備案之受委託遊說者僅有15位自然人及16個營利法人，且從未有受理委託遊說之申請案件，凸顯我國接受委託進行遊說之運作情形極不理想，內政部允宜檢討並研具可行之相關輔導措施，以使遊說法引導遊說專業化之立法目標可臻落實。此外，我國百分之七十五以上的遊說活動集中於立法院，卻對立委退職後擔任遊說者毫無任何限制，似有欠允當；再者，本法第12條有關各級民意代表投資事業比例限制之規定，似失之僵化，若無周全之配套作為，將無法有效肆應遊說之實際窘況。

五、關於被遊說者涵蓋之範圍，考量國會助理可能為實際法案之推動者，且直轄市、縣（市）議員之助理，亦具有協助民意代表擬定及過濾法（議）案之職能，而有接受個人或團體遊說之機會，故本法被遊說者宜納入各級民意代表助理；另主管機關亦宜將中央三級機關首長、各機關正、副首長之機要人員及公營事業主要決策者，均納為被遊說對象，以回應當前實務之需求。復因被遊說者與遊說者間從事遊說活動之各種互動情狀，與本法能否更為順遂推動，有互為影響之連帶關係。是主管機關須持續關注各機關受理遊說之現況，並透過各類實證研析制定相應之行政指引，作為各機關受理遊說登記遵循辦理之參考，以期調動人民及團體依法從事遊說活動的積極性，並有助於提升遊說法施行成效：

（一）關於被遊說者之範圍，本院諮詢專家學者基於國情特殊考量，建議宜先從立法委員開始實施，俟有具體成果再依次推及其他中央官員、地方層級民代與官員：

1、我國有關被遊說者範圍，依法務部94年7月14日

報經行政院核轉立法院審議草案說明，遊說標的為法令、政策及議案，其範圍涉屬政治性之決策層面，復考量遊說制度於我國乃初步實施，為免被遊說者範圍過廣，影響遊說制度之推動，爰本法所稱被遊說者係以：(1)總統、副總統(2人)、(2)各級民意代表(3,173人)、(3)直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長(457人)及(4)依照政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員為限(按：包括依憲法規定由總統任命之人員、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員、依憲法定由行政院院長提請總統任命之人員、前3款以外之特任、特派人員或其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任12職等以上之人員，因涉各機關組織法規，內政部尚無相關統計數據)，僅就以上(1)至(3)各類人員合計即已達3,632人。

- 2、關於被遊說者之範圍，查內政部「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(頁75)述及：「美加均為聯邦制度國家，遊說法所規範的只限企圖影響聯邦政策的活動，被遊說者也只以有政策決定權的聯邦高官及助理。至於中央層級以外的遊說活動，便由各州或各省政府訂定自己的遊說法處理。如此分工體系，使得遊說法的規範能因對象單純一致而相對提升效率。我國遊說法則不然，第2條第3項將被遊說者界定為上至總統、副總統，下達鄉鎮市公所正副首長與各級民意代表，由於職務內容過於分歧，法律執行的效率必然因此大受影響。」又本院諮詢專家學者多主張宜先從立法委員開始實施，俟有具體成果再推及其他中央官員，最後才向地方層級民代及官員實

施。曾擔任立委助理的石振國教授表示：「遊說法界定被遊說者的範圍過廣，可能超過5,000人，特別是地方民代的人數甚多，政府應該逐步擴張實施，管制對象可以是先從立法委員，才逐漸擴及其他民代或公務員。」

- 3、另長期研究遊說法的楊泰順教授接受本院諮詢時更直指：「我其實一直很反對現在就制定遊說法，我覺得這有點好高騖遠。就像搭金字塔，需要基礎都完備，才需要遊說法這塊頂層的磚。例如公務人員倫理法、政治獻金法、財產申報法等基礎法要先建立完備，才需要討論是否制定遊說法。在我國財產申報跟政治獻金是否有做好，都已經有爭議，直接制定遊說法，是比較不好的作法。應該是當政府人員都已經遵守相關倫理規範、政治獻金、財產申報後，再來討論遊說法。遊說法的制定或修正，被遊說對象應該先從小範圍來管制，例如中央政府或中央民代，從小範圍管制過程中慢慢檢討改進，不是像現在遊說法實際上卻無法落實施行。」

- (二)關於被遊說者所涵蓋範圍，內政部宜順應遊說實務需要，斟酌納入各級民意代表助理、中央三級機關首長、各機關正、副首長之機要人員及公營事業主要決策者等對象：

109年間爆發前太平洋流通投資公司董事長李恆隆為爭奪SOGO百貨經營權，積極遊說多名立委，向經濟部（商業司主責）施壓推動公司法之相關修法，使之有利於SOGO案經營權的爭取，李恆隆為達目的，以「借款」、「捐款」、「政治獻金」、「舉辦公聽會出席費」、「公關費」等名目，透過該等立委之辦公室主任擔任白手套收取賄賂，並協助立委向經

濟部官員施壓及傳達訊息。研究遊說法學者指出，私人、企業或團體對於法令、政策或議案的形成、制定、通過、變更或廢止之事項，刻意不向民意代表、民選首長及其副手或是政務官直接表達意見，而選擇轉向國會助理（議員幕僚）、首長或政務人員的親信表達意見，藉以規避適用遊說法相關規定。正因如此，國會助理、首長或政務人員的親信（機要人員）就更有機會成為民意代表、民選首長及其副手或是政務官的「白手套」，不僅將使遊說法毫無用武之地，也會讓遊說法產生更多的「陰影」，庇護更多陽光根本照射不到的實質遊說行動<sup>54</sup>。

承上，本法被遊說者包含中央及地方、行政首長及各級民意代表在內，在不大幅更動本法規定前提下，主管機關似可斟酌納入以下對象，使被遊說者涵蓋的範圍更符合實務運作現況：

#### 1、各級民意代表助理：

在戒嚴體制下，政府決策與立法的重心都建立在行政部門與執政黨的意志，立法機構的角色相對被動與弱化。但解嚴後，人民追求政治民主化、經濟自由化的趨勢之下，社會價值與利益分殊化現象更加顯著，臺灣內部的利益團體近2、30年來大量湧現，活動頻率亦逐漸加強，立法院在此一巨大轉變中，已取得高度的自主空間，同時成為各界矚目的政治舞台中心，各種利益團體遊說立法部門的活動逐漸臺面化，如同20世紀初美國遊說政治興起時的景象。因國會助理向來被視為民意代表的分身，其不僅協助民代進行選民服務與法案研擬，也具有扮演委員白手套，提供（或

---

<sup>54</sup> 陳朝建，月旦法學雜誌，2008年11月15日，第163期，頁113-120。

過濾)委員關鍵資訊,影響委員判斷的重要功能,而有經驗的遊說者也都瞭解影響委員必須先從影響委員的助理著手。考量國會助理可能為實際法案之推動者,為強化遊說透明機制,確保民主政治之參與,故司法改革國是會議即曾建議未來可將國會助理納入被遊說者規範。又除立法委員助理外,事實上直轄市、縣(市)議員之助理,亦均具有協助民意代表擬定及過濾法(議)案之職能,有接受個人或團體遊說法(議)案之機會,故可研議納入被遊說者規範。至於各級民意代表聘用助理之方式不一,並非皆以公費助理予以聘用,故於內政部109年4月13日函請本院就所擬遊說法部分條文修正草案表示意見時,本院於同(109)年6月30日函復建議應將民意代表聘用之助理一併納入規範,以求周延。此項建議已獲內政部參採,嗣將遊說法部分條文修正草案對應之條文予以修訂後,於110年4月29日函送請行政院審議中。

## 2、中央三級機關首長及各機關正、副首長之機要人員：

早期美國聯邦遊說管理法(FRLA)將遊說活動侷限為與參眾議員直接接觸討論立法事項,然自20世紀中葉以降,行政部門在立法上的主導性逐漸強化,各方利益團體均無法忽略行政部門的修法立場。故對於遊說團體而言,如能掌控先期草案的內容,立法遊說可收事半功倍之效,是草案若為行政部門所擬定,利益團體當不會坐視草案送至國會才開始採取行動。況現今社會各方利益糾結且科技因素愈趨複雜,法律的執行常授權行政部門自訂施行細則或行政命令,此類施行細則

與行政命令，往往較諸母法更為關鍵，然聯邦遊說管理法（FRLA）僅規範遊說國會的活動，對遊說行政體系未置一詞，致形成法制上嚴重缺漏。

由於公部門中常任文官扮演提供高階文官或政務人員資訊及研擬政策的重要角色，遊說者可透過與一般常任文官的接觸進而影響高階文官或政務人員的決定，忽略此類人員亦可能出現提供被遊說者找到代罪羔羊或成爲白手套的另一扇窗。因而此後「美國遊說公開法」（LDA）第1602條規定，被遊說者的範圍在行政部門則包括正副總統、白宮幕僚、部會正副首長、獨立委員會委員及其助理，還有對具有參與機密、政策決定、政策制定、政策辯護特性的特定職位職員也予以囊括在內，彌補舊法僅要求接觸國會議員者才註冊的漏洞。惟接觸對象仍限於「具有決策權」者，亦即行政官員層級在I-V間，武官為0-7或以上。另加拿大亦只有「指定公職名單」上的公職人員才受約束，包括立法部門（包含幕僚），及行政部門高級首長（惟兩者皆排除省級以下層級之適用）。

經查內政部本次遊說法之修正，以中央三級機關業務涉及高度政策性，考量該機關首長對於職掌內法令、政策有一定之影響力，乃將中央三級機關首長列為本法被遊說者，即在回應遊說活動實務上之需求。另內政部以各機關機要人員與機關首長關係緊密，且參酌公職人員利益衝突迴避法第3條將機要人員納入關係人之修正意旨，增列總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所正、副首長、政務人員及中央三級機關首長等被遊說者進用

之機要人員併同納列為本法之被遊說者，似亦有相同之旨趣。

### 3、公營事業主要決策者：

由於我國的公營企業為數不少且普遍規模龐大，往往也成為利益團體遊說的對象，因此是否應將公營事業人員的主要決策者含括在內，亦為可再考量之處。參照立法委員行為法第15條規定：「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，在遊說法制定前，依本法之規定。前項所稱對政府遊說，指為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或間接接觸及活動；所稱接受人民遊說，指人民為影響法律案、預算案或其他議案之審議所從事之任何與立法委員之直接或間接接觸及活動。」是該法所界定的對政府遊說係指「為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或間接接觸及活動。」即將公營事業納入被遊說的範圍，是本法宜否參酌立法委員行為法之立法意旨，將公營事業主要決策者（例如董事長、總經理等）含括在被遊說者範圍內，容有考量空間。

(三)有關遊說團體向行政機關或民意代表進行遊說之選擇，經實證研究似與該團體之屬性有明顯關連；另遊說者是否希望與機關首長親自進行遊說，看法亦頗為兩極：

- 1、本法第2條第3項明定被遊說者之範圍，除各級民意代表之外，均為中央、地方政府之正、副首長，屬於地位較高且具有決策權之公職人員。查內政部98年委託楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿

大遊說規範之比較研究」報告，針對8個曾經進行遊說活動團體進行深度訪談，得悉：「不同的團體屬性可能影響其所選擇的遊說對象，譬如專業領域的職業團體傾向於主管機關或承辦業務的行政部門進行遊說活動，而一般的民間團體或社運團體則傾向於立法部門。但整體而言，大部分的團體仍是會向兩個部門進行遊說活動，只是頻率上的不同而已。不過針對行政部門的遊說活動，首先受訪團體表示出兩種截然不同的看法及感受：一派團體認為，行政部門仍有過去的官僚及威權氣息，並不是如此容易的進行溝通；另一派團體則是表示，行政部門的人員專業程度及素質較高，較能感受他們的難處及需求。其次，有些團體認為對行政部門所採取的行為不能用遊說來指稱（甚至不能對行政部門進行遊說），這當中充分顯示出遊說定義上的模糊及難以認定。……在遊說對象方面，實際上在遊說法施行前後並無太大的改變，也就是說影響遊說對象的變數，可能要端看於團體屬性或法案性質的不同來進行選擇。」（頁97-98）

- 2、依照本法立法精神，被遊說者本人對於經合法申請遊說登記者，尚不得拒絕受理遊說，但得指定特定之人受理接見及後續遊說事項之處理，至於遊說者能否與被遊說者晤面談論，仍需遊說者自身努力尋求各種途徑，始能如願。有關「是否希望與機關首長親自進行遊說」乙節：「就此部分，受訪團體呈現出兩種不同的看法：一派的團體認為，若能與機關首長親自見面，除了能凸顯團體及其訴求的重要性之外，更能使承辦業務的人員關注於他們的訴求及法案內容；另一派的團體則

是表示，他們反倒是希望直接與實際的決策者，或是承辦業務的人員見面，而非是機關首長。除了許多政策或立法不需由機關首長決定之外，首長（政務官）的專業程度，甚至是擔憂造成上級給下屬過多壓力，造成反效果的出現。……本研究也由訪談中發現，縱使有些團體想要親自與機關首長進行遊說，卻還是遲遲無法如願，實際見面時只有幕僚或基層官員代理出席，甚至有時只是以拖延或敷衍態度來面對遊說者。亦有團體明確指出其主管機關的首長，不但主動的提供相關協助，且快速回應他們的訴求及實際需要，讓他們感到十分欣慰。這兩種截然不同的情況，或許能反映出當前機關首長的領導風格及個人特質，除了影響遊說者是否希望與其親自見面之外，更影響後續團體的遊說成效為何。」(同上研究報告頁101-102)

- 3、由上述實證研究總結，專業領域職業團體傾向於主管機關或承辦業務的行政部門進行遊說活動，而一般的民間團體或社運團體則傾向於向立法部門為之；又部分團體認為與機關首長親自晤面，除可凸顯團體及其訴求之重要性，更能使承辦業務人員關注渠等訴求及法案內容；另一派團體則認為直接與實際的決策者或承辦業務人員見面，應較與機關首長本人接觸更具有效率。此外，「即便被遊說者同意與遊說者會面，但由於遊說法並無明文規定受理遊說登記後，被遊說者須在多久時間內接受遊說，故如被遊說者在登記後安排時間訂在半年、1年之後，形同實質拒絕，而且時間一拖欠，時空環境可能改變，也就不必遊

說了，這是以後執行上必須面臨的問題<sup>55</sup>。」是以上被遊說者與遊說者間遊說活動之各種互動情狀，要與本法能否更為順遂推動，實有互為影響之連帶關係。

(四)綜據上述，關於被遊說者之範圍，本法主管機關宜納入各級民意代表助理、中央三級機關首長、各機關正、副首長之機要人員、公營事業高階經理人作為被遊說對象，以回應當前實務運作需求。至於遊說者應向行政機關或民意代表進行遊說之選擇，前經內政部98年委託學者研究結果，似與各遊說者之屬性有所關連；且遊說者是否希望與機關首長本人進行遊說，或直接與實際業務單位承辦人員洽談，看法亦頗為兩極；又設如被遊說者倘刻意拖延遊說洽談進程之安排，因時移境遷，恐將導致實際之遊說效果大打折扣，間亦影響遊說者申請登記進行遊說之意願。是內政部允宜持續瞭解掌握各機關受理遊說之現況，並透過各類實證研析制定相應之行政指引，資為各機關受理遊說登記遵循辦理之參考，以期有效調動人民及團體依法從事遊說活動的積極性，並有助於遊說法施行成效之正向提升。

六、關於主管機關與受理遊說登記機關間之關係，本法未有明確規定，且現行該二機關分權規範方式，主管機關欠缺有效的統合及監理工具，對於本法執行成果是否產生不利之影響，仍有待評估。另主管機關未來宜將本法宣導重點對象，置於行政部門之主要決策者及各級民意代表本人，使其等瞭解遊說法宗旨及相關規定，確依本法之規定辦理。復因本法採取遊說分散登記制及事前登記制，如同一性質遊說案件涉及數個機

---

<sup>55</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月9日北區公聽會，頁37。

關職掌，經分別提出遊說申請，惟因被遊說者所屬機關間缺乏統一認定標準，不無發生准駁決定歧異情事之可能。又本法規定監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，得主動調查之，然如何具體適用於遊說裁罰事件，仍須由裁罰機關於個案中累積裁處經驗，而為適當之裁罰。惟本法施行至今尚無裁罰機關主動調查並予裁處之案件，爰為肆應未來實務之需要，主管機關允宜就本法有關主動調查之發動時機、實施程序、調查方法、調查範圍、強制處分權限等事項，予以必要之補充釋明，以資運用：

(一)在遊說執行機關方面，本法區分為主管機關、受理遊說登記與資訊公開機關及裁罰機關等三類，分別說明如下：

1、本法第一類執行機關為遊說活動之主管機關，本法第3條規定：「本法主管機關為內政部。」此乃因本法之立法目的在使遊說行為公開化、透明化，建立合法規範之遊說制度，保障民眾表達意見之自由，屬於陽光法案之一環，人民向負責決策層次之官員及民意代表遊說，意圖影響法令、政策或議案，屬公民參政事務之一，爰明定內政部為主管機關。

2、本法第二類執行機關為受理遊說登記及資訊公開機關，本法第13條第1項規定：「遊說者應逐案備具申請書，載明下列事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記……」又同法第14條規定：「被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。」為使遊說在公開、透明之程序下進行，本法採逐案登記制，明定在進行遊說前應向被遊說者所屬機關申請登記，並依遊說者為自然人、法人或團體，分別規定其應登記之內

容，故本法受理遊說登記及資訊公開業務為被遊說者所屬機關（指定之專責單位或人員）。

- 3、本法第三類執行機關為裁罰機關，本法第29條第1項規定：「本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，移送下列機關處罰之：一、具有總統、副總統、立法委員或屬於依政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定人員身分者，由監察院為之。二、前款情形以外者，由主管機關為之。」是本法之裁罰機關依對象不同，分屬監察院及內政部。

(二)本法關於主管機關與受理遊說登記及資訊公開機關間之關係，未有明確之規定，且該二類機關分權的規範方式，對於本法執行成果是否產生不利之影響，仍有待評估：

- 1、美加法制受理遊說登記與資訊公開機關即為主管機關，而我國遊說法規定遊說申請登記須向被遊說者所屬機關為之，主管機關（內政部）與遊說受理登記機關間之關係，究屬上下指揮關係抑或平行協作關係，本法未有明確規定；另如本法主管機關與各機關承辦遊說業務之員額與經費如何配置，本法及其施行細則亦未有所著墨。本法主管機關與受理遊說登記及資訊公開機關分權的規範方式，致使主管機關欠缺有效的統合及監理工具，對於遊說法執行成果是否產生不利之影響，仍有待評估。又美加法制均授權遊說主管機關可直接向國會提出執行報告，我國遊說法對主管機關未有類似之規定，故不能向國會直接提出報告，將使得主管機關受到上級機關較多的節制，而與美加遊說主管機關之角色與功能顯有差距。

- 2、美國遊說法制受理登記及資訊公開之執行者與主管機關同為參眾兩院秘書處，且因美國遊說之主要對象為國會議員，由國會秘書處主管較能由源頭掌握遊說的動態。另加拿大遊說法制發展30餘年來，最顯著的一項趨勢，即是主管機關由部會的二級機關，逐漸提升為獨立機關，除有獨立預算之外，亦配有專責之人員。而我國主管機關為行政院所屬內政部，並由該部民政司（公民參政科）業管，該科承辦人員僅有7名，負責主管法律尚包括總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、政治獻金法、遊說法、宣誓條例、會議規範等法制之檢討研修及相關事務工作，以及辦理立法委員名籍管理等。礙於員額限制，目前遊說作業分散由被遊說者所屬機關（包含總統府、五院、中央部會、地方行政機關及立法機關等）專責人員辦理，該部則負責法令解釋，人力勉可維持運作，另合理推測該部可供實際投入遊說業務之預算經費，恐亦難稱適足。故以內政部（民政司）之現況，欲期待可以充分發揮遊說法主管機關之功能，其困難度恐不宜小覷。
- 3、另據內政部陳報每年辦理遊說法講習宣導，97年至109年共辦理113場次宣導說明會，宣導人數已達11,228人，109年為464人，71個機關派員出席，其中39個機關並由專責人員出席。以上內政部遊說法宣導工作雖初具成果，但遊說法之落實，在於政務人員、民意代表等被遊說者是否願意確實依本法相關規定辦理。故主管機關未來遊說法之宣導對象，宜將重點置於本法第2條第3項所定行政部門之主要決策者及各級民意代表本人，而非僅機關之專責人員而已。至於具體作法上，似可

參採其他陽光法令及禁止兼職相關宣導方式，設法逐步落實推動，期使被遊說者均能確實瞭解遊說法宗旨及相關規定，確依本法規定覈實執行，並有助於本法施行成效之提升。

(三)本法採取遊說分散登記制及事前登記制，如就同一性質遊說案件，因涉及數個機關職掌，遊說者乃分別提出遊說之申請，惟囿於被遊說所屬機關間缺乏統一認定標準，不無發生准駁決定歧異情事之可能：

1、本法規定受理遊說之申請登記業務以被遊說者所屬機關為之，其立法理由係基於便民與可行性之考量，至受理遊說機關內部專責單位之歸屬，則由該機關本其權責自行決定。據內政部統計中央部會、直轄市政府及地方議會主責受理遊說登記情形，中央及地方行政機關絕大多數係指定政風單位為遊說專責單位，少數機關指定秘書、人事、其他幕僚或業務單位(詳見下表)；另地方立法機關無政風單位，多指定法制單位為專責單位；至縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及代表會部分，該部未予分類統計<sup>56</sup>：

	法制組 (室)	議事組	政風 單位	秘書 或 綜合 規劃 單位	人事 單位	其 他	備 註
立法院						1	遊說登記辦公室專責
中央行政機關			35	11	1	8	如監察院公職人員財產申報處、外交部條約法律

<sup>56</sup> 詳見內政部遊說法專區：<https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=7584>

							司、中央選舉委員會法政處等。
地方議會	17	4			1		
臺北市府			29				
新北市府	1		16	6		1	
桃園市府			11	6		12	
臺中市府	1		8	13		5	
臺南市府			9	8		7	
高雄市府	3		11	9		7	
合計	22	4	119	53	2	41	

資料來源：內政部

2、本法主管機關內政部認為，基於請託、關說之登錄查察係屬政風單位業管，且遊說法屬陽光法案之一環，亦與廉政息息相關，故認為遊說專責單位以指定政風單位擔任較為適宜，但仍尊重各機關業務協調結果。至是否交由專人專責或可兼辦，則可由各機關視業務分工情形而定。惟查，我國遊說專責單位分散在政風、人事、秘書、人事、其他幕僚或業務單位，應屬兼辦性質居多，欲與主管機關共同建構有效的遊說活動治理網絡，頗有相當難度。且本法本質上仍屬於公民參政事務之一，遊說活動更是政府立法保障之國民表意自由與權利，而政風單位職司廉政防貪工作，由其兼辦遊說申請登記及資訊公開業務，與政風單位屬性是否相容，學界不無質疑，多認為由政風單位主辦易使外界產生遊說即等同違法

關說之不當聯想，對於導正國人對遊說之負面觀感並無助益，是主管機關仍宜與遊說者、遊說團體、被遊說者及受理登記專責單位多方溝通，俾求取至當之作法。

- 3、本法第2條規定遊說標的限於被遊說者或其所屬機關對於「法令」、「政策」或「議案」之形成、制定、通過、變更或廢止等事項，然因主管機關內政部並未要求被遊說者所屬機關予以分類後再行報部備查，故該部並無相關統計資料。有關「法令」之定義，中央法規標準法及地方制度法均有明確之規定，尚無疑義；至「議案」部分，實務上較不可能成為遊說標的，蓋個別「議案」之實踐，最終仍需循制定「法令」或推動「政策」予以落實，故通常情形遊說者無須就「議案」階段著力。至「政策」方面，則屬於不確定法律概念，與公共行政之「個案」不易截然劃分，例如徵收蒜頭案，究係政府之「政策」決定，或於某一特定時期個案辦理之採購，仍應從事實加以認定<sup>57</sup>。由於本法採取遊說分散登記制及事前登記制，如就同一性質遊說案件，因涉及數個機關職掌乃分別提出遊說申請，囿於被遊說所屬機關間缺乏統一認定標準，不無發生准駁決定歧異情事之可能。再者，遊說者於申請登記時，仍須釋明與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止之有關，則受理遊說機關之認定寬嚴，亦僅能任由各機關之自由心證，如因認定稍有偏頗欠當，將連帶影響遊說者對於被遊說者所屬機關公正執法之信任。

---

<sup>57</sup> 法務部，「遊說法草案公聽會會議紀錄」，94年8月9日北區公聽會，頁43。

4、本法規定被遊說者為機關首長、政務人員及民意代表等，而其所屬機關受理遊說登記專責單位人員多為其等部屬，設如專責單位受理遊說登記後，而機關首長（被遊說者）未依本法第16條規定，於接受遊說之後7日內，將遊說者、遊說時間、地點及方式及遊說之內容，通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記。於此之際，吾人能否期待該機關專責單位人員無所顧忌，敢於依本法第29條規定檢附相關事證，將機關首長移送監察院或內政部加以處罰<sup>58</sup>；另一方面，該機關首長（被遊說者）亦能廓然大公，欣然同意下屬之簽辦移送，並甘願受罰，上情凸顯本項規定有不合行政倫理之疑慮。此外，有關民意代表部分，根據內政部統計資料，自102年起立法院核准之遊說者申請登記97件，惟均無該院被遊說者之接受遊說登記資料，究係遊說者於核准後未向立法委員遊說，或立法委員接受遊說後未通知該院專責單位予以登記，抑或已通知登記但該院專責單位未揭露於網站，因關乎最高民意機關是否落實遊說登記相關規定，內政部宜本於主管機關職責瞭解其中原委，並為適當之督責處理。

（四）本法有關裁罰機關主動調查之發動時機、實施程序、調查方法、調查範圍、強制處分權限等細部事項，仍有待主管機關予以必要之補充釋明：

1、依本法第29條第2項規定，監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之，其立法理由略以，為明確區分移送機關與裁罰機關之權責，爰規定移送機關應檢附具體事證；至移送機關與

---

<sup>58</sup> 依本法第23條規定，處新臺幣（下同）10萬元以上50萬元以下罰鍰。

裁處機關，依行政程序法相關規定，本可依職權進行調查，惟為免實務仍生爭議，爰於第2項明定監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之，以期明確。經查，美國誠實領袖與透明政府法並無得主動調查相關條文，加拿大遊說法則明定遊說登記專署之倫理顧問得調查遊說者是否抵觸行為規範或違法，並有權傳喚關係人、調閱當事人的財務資料、以及調閱官方文書之權。復查，行政程序法係規定行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令、行政規則、確定行政計畫、實施行政指導、處理陳情等行為，所應遵循程序之法律。該法第1章第6節有關調查事實及證據規定，核屬一般性、原則性的概括規定，如何具體適用在遊說法裁罰事件中，例如主動調查之發動時機、實施程序、調查方法、調查範圍、強制處分權限等細部事項，仍有待裁罰機關於個案中累積經驗始能裁處妥當。惟遊說法施行迄今，僅內政部曾被動受理一件立法院移送國立臺灣大學黃姓教授之裁處案件，該案當事人提起訴願經行政院作成撤銷原處分之訴願決定，此外別無其他裁罰案件，更遑論裁罰機關主動調查並裁處之案件。爰為肆應未來實務運用之需要，主管機關允宜就上揭裁罰機關主動調查相關細部事項予以必要之補充釋明。

- 2、復查，本次內政部遊說法草案初稿第29條第1項擬將遊說者之裁罰機關修正統一由監察院辦理，監察院認為應再斟酌，其理由如下：
  - (1) 現行條文就不同對象分由監察院及主管機關為裁罰機關之規定，尚無窒礙難行之處，此於公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避

法，亦有相同之設計。

- (2) 由主管機關分列為被遊說者之裁罰機關，亦可避免主管機關解釋法規時，因無個案裁處經驗以致解釋不符實際狀況或有實務執行窒礙之情事發生。
- (3) 建議裁罰機關仍以現行條文架構為基礎，中央機關具有被遊說者身分人員，即「總統、副總統、立法委員及其公費助理、立法院黨團公費助理、中央機關之政務人員」等人員由監察院裁處，其餘人員由主管機關裁處。

3、如前述，對於違法遊說行為的裁罰，本法第29條第1項規定之處理原則為：(1) 具有總統、副總統、立法委員或屬於政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定人員身分者，由監察院裁罰；(2) 上述情形以外者(如民選地方行政首長及其副首長或是地方民意代表)，由內政部裁罰。依此觀之，其他依法律規定之地方政府比照簡任第12職等以上職務之政務人員(如直轄市、縣市政府之局長)，其違法接受遊說之行為係由監察院裁罰，但民選地方行政正、副首長(直轄市、縣市長及其副手)卻由內政部裁罰，其法律邏輯顯有紊亂。現內政部已依本院上開建議，於本次遊說法部分條文修正草案第29條第1項第3款修正為：「本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，依行為人身分，分別移送下列機關處罰之：一、監察院：……(三)中央機關屬於政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定身分人員。」因之，上開問題允可迎刃而解。

(五)綜據前述，本法在遊說執行機關方面，區分為主管機關(內政部)、受理遊說登記及資訊公開機關(為

被遊說者所屬機關)及裁罰機關(監察院、內政部)等三類。惟主管機關與受理遊說登記機關間之關係，究屬上下指揮或係平行協作關係，本法未有明確規定；且該二機關分權的規範方式，主管機關欠缺有效的統合及監理工具，對於遊說法執行成果有否不利之影響，仍待評估。又主管機關宜將本法宣導重點對象置於行政部門主要決策者及各級民意代表本人，使其等均能瞭解遊說法宗旨及相關規定，俾確依本法之規定辦理。復以本法係採遊說申請分散登記制及事前登記制，如同一性質遊說案件涉及數個機關職掌，遊說者分別提出遊說之申請，囿於被遊說所屬機關間缺乏統一認定標準，不無發生准駁決定歧異情事之可能。又本法第29條第2項規定，監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，得主動調查之，然實務上如何具體適用在遊說裁罰事件，仍須由裁罰機關於個案中累積裁處經驗，惟本法施行至今尚無裁罰機關主動調查及裁處之案件，爰為肆應未來實務之需要，主管機關允宜就本法有關主動調查之發動時機、實施程序、調查方法、調查範圍、強制處分權限等事項，予以必要之補充釋明，以資運用。

- 七、為促進遊說者誠實登記意願，主管機關應規劃朝簡化本法有關遊說登記事項之方向努力；另本法遊說變更登記及終止登記之時限，均過於短促，易招致民怨並造成裁罰之困擾。又為提升遊說登記便利性與即時性，主管機關應建置遊說線上登記系統，並納入相關線上查詢功能，以達成遊說公開透明之目的。有關本法對遊說者違法裁處罰鍰之最低額度，允可斟酌有無向下調整之空間，以避免發生情輕罰重情事。再且，現行遊說規範側重罰則而缺少誘因機制之設計，主管

### 機關宜予正視檢討：

(一)為促進遊說者誠實申請登記意願，主管機關應持續朝簡化遊說登記事項之方向修正；另本法關於遊說變更登記及終止登記之時限，均過於短促，亦宜研議是否予以合理之延長；另為提升遊說登記便利性與即時性，主管機關宜積極規劃建置遊說線上登記系統，並納入各項線上查詢功能：

1、為使遊說過程公開透明，遊說法特別強調遊說過程之相關登記作業，除要求被遊說者必須在遊說前及遊說終止後辦理登記，並須申報遊說過程之財務收支情形，若登記事項有所變更，亦須辦理登記；而被遊說者除受理登記之外，尚須將相關登記事項按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品，達到充分揭露遊說資訊之目的，說明如下：

- (1) 遊說登記：遊說者應逐案備具申請書，載明姓名、遊說目的與內容、遊說期間、預估支出金額及其他法定項目等，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記（本法第13條第1項）。
- (2) 變更登記：如遊說者對於前項登記事項有變更時，應自事實變更之日起5日內，申請變更登記（本法第13條第2項）。
- (3) 終止登記：遊說者於遊說終止後10日內，應申請終止登記（本法第13條第3項）。
- (4) 通知登記：被遊說者應於接受遊說後7日內，將遊說者、遊說時間、地點與方式、遊說內容等事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記（本法第14條）。
- (5) 財務申報：遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年5月31日前及辦理遊說

終止登記時，向被遊說者所屬機關申報（本法第17條第1項）。

- (6) 按季公開：被遊說者所屬機關應將前述登記事項，按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品（本法第18條第1項）。

2、依照本法第13條第1項規定，可知我國遊說制度採事前登記制，遊說者應於進行遊說前提出申請登記，係考量本法針對遊說者、被遊說者、遊說標的、不得遊說事項等，均訂有限制規定，遊說者完成申請登記後，被遊說者所屬機關始得據以審核是否符合遊說法規範，此乃我國遊說法制不得不然之做法。至於美國要求遊說登記的門檻不斷降低，規範對象為受有報酬的專業遊說者，且半年收入不及2,500美元，遊說花費不及10,000美元者，尚可以免除遊說登記。加拿大遊說者不必申報被遊說者資料，僅填寫其所屬機關（單位）名稱即可，遊說活動財務狀況亦無需揭露，是美加兩國對遊說登記內容均力求單純化，期使兩國遊說規範可以持續有效運作。據內政部表示，為促進遊說者誠實申請登記之意願，該部研擬遊說法部分條文修正草案，將朝更加簡化遊說登記事項之方向修正。惟查，該部僅只刪除本法第13條第1項第1款第5目及第2款第6目遊說登記申請中之「進行遊說預估支出金額」。而該部前曾函請本院就該條文之修正表示意見，本院回覆如下：「草案第13條第1項第1款及第2款刪除『進行遊說預估支出金額』，刪除理由以『實務上遊說者進行遊說多無花費或花費極低』，是否確有實證資料可資佐證，如否，恐遭外界質疑與事實不盡相符。又本條規定遊說申請應載明『進行遊說預估支出

金額』，第17條規定應編列『財務收支報表』，於實際案件調查時可透過相互勾稽比對以認定有無異常情事，爰本條是否有修正必要，建議該部再予斟酌。」惟內政部遊說法部分條文修正草案仍將其刪除，理由則改稱：現行條文第17條已規範遊說者登記時申報使用於遊說之財務收支情形報表，預估遊說支出金額之必要性有限等語。以上顯示，主管機關簡化遊說登記事項之努力，仍有待持續檢討精進。

- 3、本法第13條第2項規定：「前項登記事項有變更時，應自事實變更之日起五日內，申請變更登記。」第3項規定：「遊說終止後十日內，應申請終止登記。」是我國遊說法規定變更登記及終止登記之時限分別5日及10日。另查美國法制規定「註冊為遊說者後，以每半年為期，在到期日的45天內須向國會兩院秘書處提交報告。報告內容除上述各項資料外，還須報告是否有外國團體介入及半年內與遊說相關的各項收支情形。若遊說者為公司內部的員工(in-house lobbyist)，則報告須客觀評估公司運用於遊說的經費數目，與員工投入遊說的時間比例，如有變更登記情形，在此半年定期報告內註明；加拿大法制規定變動或得知後30日內辦理變更登記。有關終止登記方面，美國法制規定在前述半年定期報告中敘明即可；加拿大規定自完成或終止遊說活動之後30日內為終止登記<sup>59</sup>。相較於美加法制，我國關於遊說變更登記及終止登記之時限，均明顯過於短

---

<sup>59</sup> 內政部委託中國文化大學楊泰順教授辦理「我國與美國、加拿大遊說規範之比較研究」報告(2009；頁29、79)。

促。且未依本法第13條第2項或第3項規定申請變更或終止登記者，依第23條將處10萬元以上50萬元以下罰鍰。遊說者受制於過短之時限，因故未於時限內申請變更或終止登記，因而遭到高額裁罰，無異是對於誠實申請遊說登記者的一種變相處罰，不僅招致民怨，裁罰機關於裁處時必亦困擾難為，是主管機關允宜參酌美加相關規定研議是否予以合理之延長。

- 4、根據內政部委託楊泰順教授研究美加遊說法制指出，加拿大為迎合電腦的普及化，鼓勵遊說者儘量透過電腦網絡進行登錄，衍生的費用將全數由政府吸收，該國遊說受理機關並設有網頁與各項電腦設備，提供民眾下載或審閱各項登錄的資訊，據估計在電腦登錄建制完成初期，即有超過56%的企業內部遊說者，以及60%以上的協會內部遊說者利用電腦網絡完成登錄。2005年6月加拿大完成「遊說登記系統」(the Lobbyists Registration System, LRS)的建制，使遊說者得以直接進入網站進行登錄，據該年度的報告指出，各類遊說者已近乎百分之百透過電腦網路進行註冊登錄。經過20年的電腦化努力，加國遊說新法更明定所有註冊與登錄只能透過電腦網路完成。由於網路登錄的便利性持續深化，加國更進一步要求遊說者所接觸的對象若為特定公職人員(DPOHs)，遊說報告即須每月於網站上登錄。至美國遊說法制雖起步較晚，然於2008年起急起直追，嗣於「誠實領袖與透明政府法」立法時，確定全電腦登記程序的建立。此外，美國政府亦將遊說者登錄資料與其他公開資訊，如與政治獻金進行連線，以方便民眾查閱。惟我國遊說登記

工作，包含遊說者申請登記、被遊說者所屬機關准駁及遊說者申報財務收支報表等，均以書面方式辦理。以我國資訊化程度之高，舉世聞名，竟仍停留紙本作業，豈非故步自封。更何況我國公職人員財產申報、政治獻金等陽光法令均已電腦化且實施多年，經不斷改善成效顯著。據悉，內政部於今(110)年度始著手規劃建置遊說線上登記系統，然以該部民政司之有限人、物力，仍有賴機關首長重視支持，方克將該線上系統如期如質建置完成，提升遊說登記便利性與即時性，並納入線上查詢各機關所受理之遊說案件及遊說者之財務收支報表功能，以達成遊說公開透明之目的。

(二)本次遊說法修法，主管機關擬新增對外籍、大陸及港澳人士從事違法遊說活動加以裁罰之條文，與法務部先前草擬本法之立法意旨與裁罰角度不合；又本法對遊說者違法裁處罰鍰之最低額度尚嫌過重，允有斟酌向下調整之空間：

1、現行違反遊說法規定應予裁處之情形，計有以下數類：

(1) 故意隱匿不得遊說或違反禁止遊說規定（本法第21條）：

故意隱匿本法第4條第1項或第2項不得遊說之情形而進行遊說及違反本法第10條、第11條或第12條第1項規定而進行遊說，處50萬元以上250萬元以下罰鍰。

(2) 遊說內容故意登記不實（本法第22條第1項第1款、第2項）：

遊說申請登記內容故意登記不實而進行遊說，處20萬元以上100萬元以下罰鍰。情節重大

者，被遊說所屬機關尚得拒絕受理該遊說者1年期間之遊說登記申請。

- (3) 未辦理財務收支申報或故意登記不實（本法第22條第1項第2款、第2項）：

遊說者未依規定申報財務收支情形，或內容故意申報不實，處20萬元以上100萬元以下罰鍰。情節重大者，被遊說所屬機關尚得拒絕受理該遊說者1年期間之遊說登記申請。

- (4) 未申請變更登記（遊說法第23條第1款）：

遊說者未依規定申請變更登記，處10萬元以上50萬元以下罰鍰。

- (5) 未辦理終止登記（遊說法第23條第2款）：

遊說者未依規定辦理終止登記，處10萬元以上50萬元以下罰鍰。

- (6) 被遊說者違反通知義務（遊說法第23條第3款）：

被遊說者接受遊說後7日內，未通知所屬機關指定之專責單位或人員登記者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰。

- (7) 未依規定保管帳冊（遊說法第24條）：

遊說者未依規定保管財務收支帳冊，處5萬元以上25萬元以下罰鍰。

- 2、按本法不以干預、管制為目的，並依循「開放為原則，限制為例外」原則，審慎處理遊說活動，並對於違反本法規定者予以裁處。是本法裁罰之客體，主要針對「未辦理登記或故意登記不實」及「違反利益迴避」兩大類。查法務部草擬本法草案時，依照立法院決議指派次長率員舉辦北中南三區遊說法草案公聽會，相關主責官員於聽證會中就此有明確之報告，摘述如下：

(1) 94年8月5日遊說法草案南區公聽會

本法有關罰則的部分，原行政院大陸委員會曾建議，如果大陸人士對我大陸事務積極遊說的話，應有處罰規定；但是對不能遊說的事情積極遊說，根據我們的研究，認為不適合處罰，因為在他提出遊說登記時，機關就不受理其登記，就已經達到目的。再說遊說也是一種意見表達，是憲法保障的權利，本法主要的處罰在於故意做不實的登記、申報，讓公布出來的資料是錯誤的；或是要求限期改善，而不改善者；或是必要的登記，拒不登記；或該利益迴避時，不利益迴避等等。這也是為什麼我們的罰則主要是針對造成資訊的錯誤及應該利益迴避而不迴避的行為<sup>60</sup>。

(2) 94年8月9日遊說法草案中區公聽會

〈1〉本法不是干預、管制性的法律，但是其中有一小部分的管制，是很低度的，主要是依循「開放為原則，限制為例外」的觀念，和過去已有所不同。條文中的處罰規定大部分都是針對不公開而定，只有一、二條是針對不該遊說而遊說的行為，具有小部分的干預性和管制性，但是本法並非以干預和管制為目的<sup>61</sup>。

〈2〉有關處罰規定，原則基本上有兩個核心，一個是有關利益迴避的部分，比如本法規第2條第3項所定之被遊說者（民意代表除外）離職3年內不得為其本人或代表其所屬法人、團體

---

<sup>60</sup> 參閱該次會議紀錄，頁26。

<sup>61</sup> 參閱該次會議紀錄，頁14-15。

向其離職前5年內曾服務機關進行遊說，另外就是民意代表不得為其本人或關係人經營或投資達一定比例以上的事業進行遊說，如果違反這個規定進行遊說的話，則給予處罰；另一個層面就是應登記而不登記或故意做不實登記而遊說，或未依規定申報或故意申報不實亦給予處罰，因為此舉將扭曲公開的目的。……本法屬低度管制規定，……我們為了不侵害人權及為了貫徹立法目的，不得不在其中找尋一個平衡點，至於條文中規定不得遊說的項目，比如外國政府、外國法人、團體或其他機構不得就國防、外交、大陸事務進行遊說；大陸人民、法人、團體或其他機構；香港或澳門居民、法人、團體或其他機構亦不得進行遊說等等，並沒有處罰規定，只是不讓其登記，拒絕其遊說而已，否則就違反了保障表達意見自由的本意<sup>62</sup>。

### (3) 94年8月12日遊說法草案北區公聽會

向朱召集委員（按：朱鳳芝前立法委員）報告，遊說法規範內涵涉及到憲法保障的意見表達自由，所以如果說，外國人只是嘗試著要表達本法禁止他們遊說的事務，我們就加以處罰的話，可能會遭受過於侵害意見保障自由之質疑，所以本法的設計機制是只要我們不受理他登記，拒絕他來遊說就可以了，即使真的在無可奈何的情形下被遊說了也可以不採遊說的意見。有關大陸的人民、法人、團體等如有類似或相同情形，也是做如此之處理即可，並無

---

<sup>62</sup> 參閱該次會議紀錄，頁15-16。

處罰的問題<sup>63</sup>。

- 3、惟查，本次內政部提出之遊說法部分條文修正草案新增第20條之1規定：「有下列情形之一者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰：一、違反第七條第一項規定，未委託本國遊說者進行遊說。二、違反第八條規定進行遊說。受委託遊說者明知或可得而知委託人有第八條不得遊說情形，仍接受委託進行遊說，亦同。三、違反第九條規定，以強暴、脅迫或其他不正當方法為進行遊說，或向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益。」其理由為加強遏止違反本法第7條外國人遊說、第8條大陸及港澳地區人民不得遊說，以及第9條不正遊說等情事之處罰。惟核，內政部新增此一條文所持理由，顯與法務部先前草擬本法之立法意旨與裁罰角度不合。再且，依現有資訊尚無從知悉外國、大陸及港澳人士從事違法遊說活動之事例，更何況遊說者若以強暴、脅迫或其他不正當方法進行遊說，或向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益，自可依刑法及貪污治罪條例繩之以法，又何需另闢此一行政裁罰之途徑？故此，內政部擬新增此一條文，允宜透過相關實證研究以獲取更為適足之理由，始稱妥適。
- 4、本法相關裁罰額度分別以：(1) 第21條：50萬元以上250萬元以下；(2) 第22條：20萬元以上100萬元以下；(3) 第23條：10萬元以上50萬元以下；(4) 第24條：5萬元以上25萬元以下。其中違反第21條規定之最低罰鍰額度為50萬元，不可謂之

---

<sup>63</sup> 參閱該次會議紀錄，頁8-9。

不高，尤其違反該條第1款故意隱匿第4條第1項（與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者）或第2項（受委託進行遊說者，未具有專職及技術人員高考及格領有證書現執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人）之情形而進行遊說，若其遊說之標的具為合法正當，且遊說法手段亦未以強暴、脅迫或期約、賄賂等不當方式為之，僅因遊說者隱匿與遊說目的未有切身關係或因不具特定專業執業身分進行遊說，即須裁處至少50萬元以上之罰鍰，縱依行政罰法規定予以酌減，亦將處以至少25萬元以上之罰鍰，殊嫌過重。尤其遊說者若係以「書面」方式向被遊說者遊說，按本法並未課以被遊說者一定要接見之義務，故以書面答覆非本法之所不許，且回復內容本就酌情置覆即可，何況被遊說者尚得指定承辦人員（如科長、科員）接見遊說者，是此類遊說之處理方式，實與一般人民陳情案件並無二致，對於機關業務之運作尚不致造成重大困擾，詎仍須依本法對遊說者裁處高額之罰鍰，顯然情輕罰重，有失衡平，並肇致裁罰機關執行時處理拿捏之困擾。職此，主管機關允宜利用本次修法之時機，通盤檢視本法之裁罰額度是否合理允當，並斟酌其最低裁罰額度有無向下調整之空間，期使本法之裁罰更具有可執行性。

（三）現行遊說規範過於強調罰則且缺少誘因設計，與目前申請遊說案件次數逐漸下降間，顯具有相關連性：

本法第20條規定：「被遊說者所屬機關於遊說登記之期間內，舉辦與遊說內容有關之公聽會時，

應通知遊說者出席。」此項規定為本法對於依法申請登記之遊說者唯一的獎勵機制，然實務上誘因似乎未達預期，對於遊說者之吸引力並不足夠。本院諮詢遊說團體表示：「由於現行遊說規範強調罰則而缺少誘因，且聚焦於誠實申請登記的遊說者與團體，而非監控那些遊走於法律邊緣的違法者，不但助長不申請登記的實質遊說行為增加，更導致如實登記的團體及個人感到心灰意冷，感嘆不如沒有本法的制定，依照過去的遊戲規則還比較好，爾後也可能不再繼續申辦遊說登記。」凸顯當前遊說規範過於強調罰則且欠缺誘因設計，導致目前申請遊說案件數確有逐漸下降之趨勢，兩者間實具有重大關連。主管機關應深入瞭解此一現象背後所代表的意涵與深刻影響，提供被遊說者所屬機關具體可行之行政指導，協助遊說者得以確實掌握遊說進度，增進遊說進度資訊之透明度，並責成各機關提供相關法律諮詢及必要行政協助……等各項誘因配套措施，用以搭建良善的溝通橋樑，提升遊說者誠實申請登記的意願。

- (四)綜上論結，本法要求遊說過程應力求公開透明，故被遊說者應在遊說前及遊說終止後辦理登記，並須申報遊說過程之財務收支情形，若登記事項有所變更，亦須辦理登記，是本法規定應登記之事項頗為繁瑣，爰為促進遊說者誠實申請登記意願，主管機關應朝更加簡化遊說登記事項之方向規劃。另本法關於遊說變更登記及終止登記之時限，均過於短促，不僅招致民怨，亦造成裁罰之困擾，主管機關宜參酌美加法制，研議是否予以合理之延長。為提升遊說登記便利性與即時性，主管機關宜建置遊說線上登記系統，並納入各項線上查詢功能，以達成

遊說公開透明之目的。又主管機關本次修法擬新增對於外國、大陸及港澳人士從事違法遊說活動予以裁罰之條文，惟其所持之立法理由，與法務部先前草擬本法之意旨與裁罰角度不合，為此，主管機關宜辦理相關實證研究，以取得新增本法第20條之1更適足之理由。再以，本法對遊說者違法裁處罰鍰之最低額度，允可藉此次修法之機會，斟酌有無向下調整之空間，以免發生情輕罰重情事，使得本法之裁罰更具可執行性。此外，現行遊說規範過於強調罰則且缺少誘因設計，截至目前申請遊說案件數有逐漸下降之趨勢，主管機關宜研擬相關獎勵配套措施，用以增進遊說者誠實申請登記之意願。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院及內政部參考辦理見復。
- 二、調查報告送請本院廉政委員會參處。
- 三、全文上網公告。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：王幼玲、施錦芳

案名：我國遊說法施行成效之檢討案。

關鍵字：遊說法、陽光法案、人民表意權、違法關說、利益輸送。